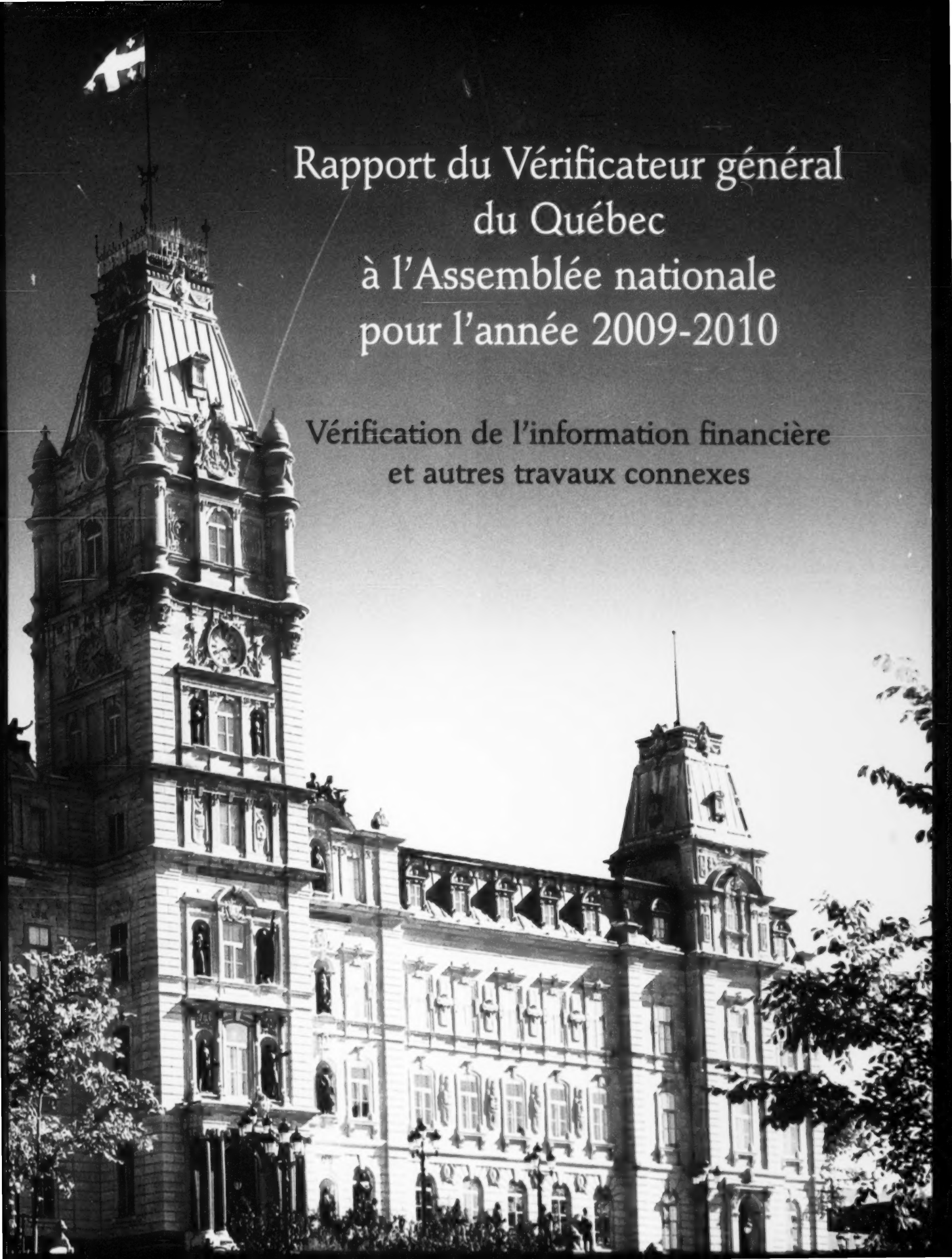
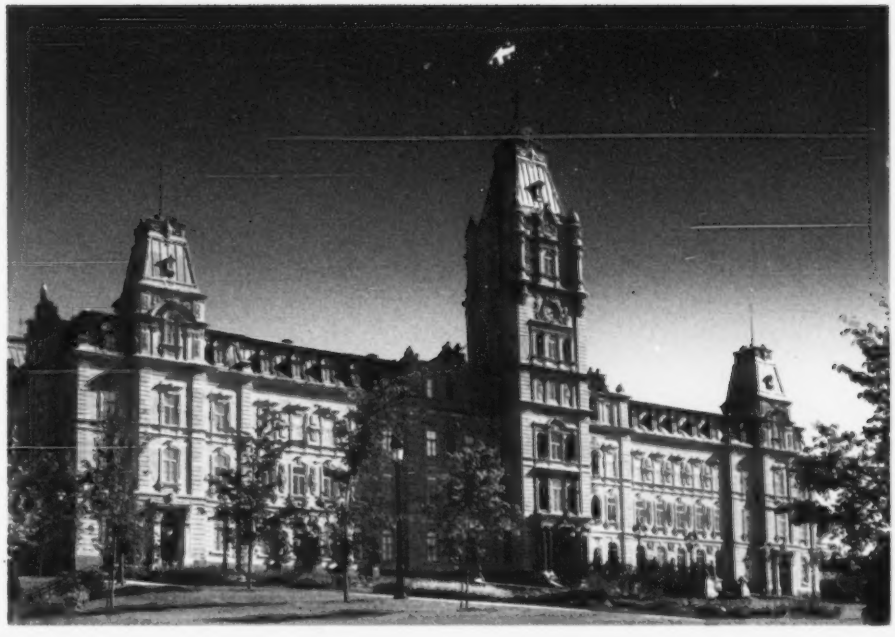


Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2009-2010

Vérification de l'information financière et autres travaux connexes

Photo de la page couverture
Hôtel du Parlement, *Daniel Lessard*, Collection Assemblée nationale



Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2009-2010

Vérification de l'information financière et autres travaux connexes

La forme masculine employée dans le texte désigne aussi bien les femmes que les hommes, le cas échéant.

Le texte de ce document a été imprimé sur un papier québécois contenant 100 % de fibres recyclées postconsommation, certifié Éco-logo, Procédé sans chlore, FSC Recyclé et fabriqué à partir d'énergie biogaz.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DU QUÉBEC

Québec, février 2010

Monsieur Yvon Vallières
Président de l'Assemblée nationale
Hôtel du Parlement, bureau 1.30
Québec (Québec) G1A 1A4

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 44 de la *Loi sur le vérificateur général*, j'ai l'honneur de vous transmettre le rapport intitulé *Vérification de l'information financière et autres travaux connexes*. Ce rapport fait partie du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2009-2010*. Il est accompagné du document de présentation aux parlementaires.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de mes sentiments les plus distingués.

Le vérificateur général,

Renaud Lachance, CA

Table des matières

	Message du vérificateur général
Chapitre 1	**Observations du vérificateur général, M. Renaud Lachance**
Chapitre 2	**Travaux découlant des missions de vérification de l'information financière**
Chapitre 3	**Portrait de l'endettement du Québec**
Chapitre 4	**Portrait du papier commercial adossé à des actifs**

Message du vérificateur général

Mesdames et Messieurs, membres de l'Assemblée nationale du Québec,

C'est avec plaisir que je vous présente ce premier rapport sur les résultats de nos missions de vérification de l'information financière et autres travaux connexes.

Le Vérificateur général est au service des membres de l'Assemblée nationale. Un de ses devoirs consiste à être à l'écoute de leurs besoins et à réaliser des travaux qui y répondent. À cet égard, depuis 1985 la *Loi sur le vérificateur général* invite ce dernier à faire, dans son rapport annuel, les commentaires qu'il juge appropriés sur la forme et le contenu des documents d'information financière déposés devant l'Assemblée nationale.

Depuis mon entrée en fonction, j'ai constaté un vif intérêt des parlementaires pour les sujets de nature financière. Les éléments suivants ont notamment fait l'objet de débats soutenus :

- le respect de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* ;
- l'état des finances publiques ;
- la situation financière de certaines entités du secteur public comme la Caisse de dépôt et placement du Québec ;
- des sujets spécifiques comme le papier commercial adossé à des actifs, communément appelé PCAA.

Plus de la moitié des travaux menés par mon personnel est consacrée à la vérification des états financiers des entités du secteur public québécois. Le but de ce rapport est d'utiliser notre expertise dans ce domaine et notre connaissance de la situation financière des entités dont nous vérifions les états financiers au bénéfice des parlementaires. Mon objectif est de produire un tel rapport chaque année et de proposer à la Commission de l'administration publique ainsi qu'à la Commission des finances publiques de m'inviter à les rencontrer en séance de travail pour en discuter. Les sujets abordés pourraient être différents d'une année à l'autre. D'autres vérificateurs législatifs, tels ceux de l'Australie, publient aussi des rapports qui découlent de leurs travaux de vérification financière.

Cette année, le rapport présente mes observations sur la situation financière du Québec ainsi que sur les interventions de vérification de l'information financière que nous avons faites, pour une première fois, dans quelques établissements des réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux. Il traite aussi des principaux sujets suivants :

- les résultats de nos travaux découlant des missions de vérification financière, dont celle sur les états financiers consolidés du gouvernement ;
- l'endettement du Québec ;
- le papier commercial adossé à des actifs.

En terminant, il m'importe de remercier tout le personnel de mon organisation qui a collaboré de près ou de loin à cette publication. Ensemble, nous innovons par la production de ce rapport qui s'inscrit au cœur de notre mission, soit celle d'être au service de l'Assemblée nationale aux fins du contrôle parlementaire.

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2009-2010

Vérification de l'information financière et autres travaux connexes

CHAPITRE 1

Observations du vérificateur général, M. Renaud Lachance

Table des matières

	Paragraphe
Situation financière du Québec	**1.1**
Interventions dans les réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation	**1.27**

Abréviations et sigles

MELS	Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
PCGR	Principes comptables généralement reconnus
PIB	Produit intérieur brut
RE	Réseau de l'éducation
RSSS	Réseau de la santé et des services sociaux

Situation financière du Québec

Budget 2009-2010 du gouvernement

1.1 Le budget 2009-2010 présenté en mars 2009 a révélé une détérioration importante de la situation des finances publiques du gouvernement du Québec. En effet, on peut lire dans le *Plan budgétaire 2009-2010* que « sans mesures de redressement aux revenus ou aux dépenses pour retrouver l'équilibre budgétaire, le cadre financier du gouvernement se retrouverait en situation de déficit structurel persistant ».

1.2 L'information présentée dans les documents budgétaires ainsi que dans la mise à jour du 27 octobre 2009 permet de constater que, sans un plan de retour à l'équilibre, non seulement les déficits seront récurrents, mais ils augmenteront jusqu'en 2013-2014. Ainsi, en l'absence de mesures de redressement significatives aux revenus et aux dépenses, des déficits totalisant 37,1 milliards de dollars pourraient s'ajouter à la dette du Québec au cours des cinq prochaines années (voir le tableau 2 du chapitre 2).

1.3 De plus, selon ces documents, la dette continuera de s'accroître à un rythme supérieur à celui du produit intérieur brut (PIB) pendant les prochaines années. Il en découle que les objectifs de réduction de la dette fixés dans la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* pourraient devenir irréalistes. Au 31 mars 2009, la dette du Québec était plus élevée que celle de tous les autres gouvernements du Canada.

1.4 Dans ce contexte, le gouvernement a proposé :

- la mise en œuvre d'un plan de retour à l'équilibre se chiffrant à 28,2 milliards de dollars au cours des cinq prochaines années ; certaines mesures visant à hausser ses revenus et totalisant 6,5 milliards sont présentées dans ce plan alors que les autres mesures, de l'ordre de 21,7 milliards, restent à identifier (tableau 2, chapitre 2) ;
- la suspension temporaire des effets de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* ;
- la révision des cibles prévues à la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*.

Rétrospective de mes travaux en matière de finances publiques

1.5 Durant les cinq premières années de mon mandat, j'ai réalisé plusieurs travaux sur la situation financière du Québec. Les parlementaires manifestent un intérêt soutenu pour ce sujet et je considère qu'il est indispensable de m'assurer qu'ils disposent de la meilleure information possible en la matière.

1.6 Ainsi, à l'instar de mes prédécesseurs, dès mon arrivée à titre de vérificateur général, j'ai commenté l'information mise à leur disposition pour leur permettre d'évaluer l'atteinte de l'équilibre budgétaire.

1.7 À cet égard, je ne saurais passer sous silence les nombreux commentaires que j'ai faits relativement aux conventions comptables utilisées par le gouvernement pour dresser ses états financiers selon les principes comptables généralement reconnus (PCGR), lesquels ont donné lieu à une réforme comptable majeure. La mise en œuvre de cette réforme qui implique notamment l'inclusion des entités des réseaux de la santé et des services sociaux ainsi que de l'éducation dans le périmètre comptable n'est pas terminée. Toutefois, c'est avec satisfaction que je constate une amélioration continue dans la présentation des documents publiés par le gouvernement sur sa situation financière. Je lui réitère mes félicitations pour les gestes qu'il a posés dans cette perspective depuis quelques années.

1.8 En outre, pour une troisième année consécutive, je publie le portrait de l'endettement du Québec. J'y présente différentes mesures de l'endettement conçues à partir de mes propres hypothèses. J'explique aussi les diverses définitions de la dette utilisées par le gouvernement. De plus, je jette un regard plus attentif sur l'évolution d'autres obligations ou engagements, présentés en note dans les états financiers consolidés du gouvernement, qui entraîneront également des débours importants dans les prochaines années pour les contribuables du Québec. Ce portrait vise à alimenter la réflexion des parlementaires et à éclaircir les différentes notions d'endettement qui leur sont présentées.

1.9 Selon mes hypothèses et mes calculs, l'endettement total du secteur public du Québec a fait un bond de 9,3 milliards de dollars en 2008-2009. Il s'élève maintenant à plus de 218,6 milliards de dollars, ce qui représente 72,3 p. cent du PIB nominal pour l'année 2008. En 2008-2009, la dette totale du secteur public s'est accrue de 4,4 p. cent par rapport à l'année précédente. Le PIB nominal, lui, s'est accru de 1,6 p. cent en 2008.

1.10 L'information contenue dans les Comptes publics permet aussi d'observer une croissance considérable des obligations contractuelles et des autres engagements. En fait, la portion des engagements à la charge du gouvernement qui n'est pas incluse dans notre calcul de l'endettement a presque doublé depuis quatre ans. Elle est passée de 10,8 à 21,1 milliards de dollars. Si l'on ajoute à ce montant les engagements contractés par les entités des réseaux qui sont contrôlées par le gouvernement, le total des engagements à la charge de ce dernier représente 25,2 milliards, soit 8,3 p. cent du PIB nominal.

Étude du projet de loi n° 40, soit la *Loi modifiant la Loi sur l'équilibre budgétaire et diverses dispositions législatives concernant la mise en œuvre de la réforme comptable*

1.11 Les débats nourris qui ont eu cours dans le cadre de l'adoption du projet de loi n° 40, soit la *Loi modifiant la Loi sur l'équilibre budgétaire et diverses dispositions législatives concernant la mise en œuvre de la réforme comptable*, non seulement témoignent de l'importance du sujet de la situation financière du Québec, mais ils mettent aussi en lumière sa complexité.

1.12 Rappelons que cette loi, qui s'inscrit dans la foulée du budget 2009-2010, suspend temporairement l'effet de certaines dispositions de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* et permet au ministre de présenter des objectifs de déficits budgétaires décroissants.

1.13 En juin 2009, lors de l'étude du projet de loi, j'ai été invité à rencontrer les membres de la Commission des finances publiques.

1.14 Essentiellement, j'ai mentionné qu'à mon avis il y avait toujours de la confusion quant à la compréhension de l'état des finances publiques et que des améliorations devaient encore être apportées à la présentation de l'information financière pour que les parlementaires et la population la comprennent bien. Le gouvernement s'est montré réceptif à cette préoccupation. Il a d'ailleurs déjà modifié la terminologie utilisée dans le rapport mensuel des opérations financières afin de mieux distinguer le surplus ou le déficit qui se veut la différence entre les revenus et les dépenses du gouvernement et le solde aux fins de la loi, lequel découle d'un calcul encadré par celle-ci. À ce chapitre, je considère qu'il devra poursuivre son effort pédagogique dans les divers documents de nature financière. Par exemple, dans son analyse des états financiers consolidés 2008–2009, le gouvernement stipule que « l'équilibre budgétaire » a été maintenu en 2008–2009. Pourtant, les états financiers vérifiés présentent un déficit annuel de 1,3 milliard de dollars pour cette année. De surcroît, ce déficit est supérieur de 630 millions à celui prévu dans le budget 2008–2009 du 13 mars 2008. Bien que l'assertion du gouvernement soit conforme à la *Loi sur l'équilibre budgétaire* qui vise à faciliter la planification budgétaire pluriannuelle, je considère que les explications qui l'accompagnent devront mieux faire ressortir la distinction entre la performance annuelle réelle établie selon les conventions comptables du gouvernement et la performance pluriannuelle établie en fonction d'un calcul encadré par la loi.

1.15 J'ai aussi commenté le fonctionnement prévu de la réserve de stabilisation qui, de mon point de vue, risquait d'entraîner des coûts non nécessaires pour le gouvernement dans certaines situations. Ce fonctionnement a finalement été modifié, ce qui a ainsi donné suite de façon satisfaisante à mon commentaire.

1.16 Par ailleurs, lors de cette audience devant les parlementaires, j'ai été invité à donner mon avis sur le plan de retour à l'équilibre présenté dans les documents budgétaires. Compte tenu du fait que plus de la moitié des mesures à mettre en œuvre dans le plan n'étaient pas encore identifiées, j'ai conclu que celui-ci était incomplet et que, pour le moment, je le voyais davantage comme un objectif à atteindre.

1.17 Il appartiendra au gouvernement de cibler les mesures à instaurer afin de résorber l'impasse budgétaire.

Contribution au contrôle parlementaire sur la gestion des finances publiques

1.18 Tout comme c'est le cas pour les parlementaires, la situation financière dépeinte dans les documents budgétaires m'interpelle au plus haut point.

1.19 Je compte continuer à mettre mes connaissances et mes travaux au service des parlementaires au cours des prochaines années pour les aider à relever le défi de taille que posera le retour à l'équilibre budgétaire.

1.20 Certaines de mes orientations stratégiques 2009-2012 témoignent de ma volonté de collaborer à la saine gestion des finances publiques.

1.21 Par exemple, je continuerai d'exercer une vigie sur le déroulement des grands projets d'immobilisations entrepris par le gouvernement afin d'en informer adéquatement l'Assemblée nationale. Ces projets créeront une pression sur les finances publiques. Le remboursement du capital et des intérêts découlant de leur financement ainsi que l'entretien et le renouvellement des infrastructures entraîneront des besoins de liquidités additionnelles. Actuellement, les coûts prévus pour couvrir l'entretien et le renouvellement des actifs du projet de modernisation des centres hospitaliers universitaires de Montréal excèdent de façon importante les budgets établis par le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) à cet effet. Une fois les projets terminés, leur coût devra aussi être porté à la dépense au moyen d'un amortissement annuel en fonction de l'utilisation. Il m'importe donc que les décisions prises lors du déroulement de ces grands travaux reposent sur une information de qualité et que les parlementaires reçoivent une rétroaction rapide. J'invite le gouvernement à analyser sérieusement cette question et à produire, au bénéfice des parlementaires, une reddition de comptes complète à cet égard.

1.22 De plus, compte tenu de l'importance des sommes investies dans les réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation, je prévois y intensifier mes interventions, particulièrement en ce qui concerne la réalisation de mandats sur la performance. J'espère ainsi mettre en lumière les pratiques favorisant une gestion plus efficiente et plus économique des deniers publics.

1.23 Il est d'ailleurs d'ores et déjà acquis que les travaux liés à l'efficience et à l'économie des ressources continueront d'être importants dans l'ensemble de ma mission.

1.24 Enfin, je travaillerai avec le nouveau commissaire au développement durable afin de m'assurer que les principes de développement durable qui militent en faveur d'un développement économique respectueux de notre capacité de payer et de nos ressources sont pris en compte dans nos vérifications de l'optimisation des ressources.

1.25 Concrètement, je compte réaliser des interventions susceptibles de :

- générer des économies ou des gains de productivité d'importance, notamment dans les secteurs de la santé et des services sociaux ainsi que de l'éducation ;
- susciter des questions sur les méthodes utilisées actuellement pour rendre les services, en les comparant avec les pratiques d'autres administrations publiques ou en comparant entre elles différentes façons de faire ;
- me permettre de porter à l'attention des parlementaires les cas où des décisions importantes ont été prises sans une analyse suffisante de leurs incidences sur les finances publiques à court, à moyen et à long terme ;
- contribuer à l'amélioration des connaissances des parlementaires quant au juste portrait des finances publiques du Québec.

1.26 Je compte également faire un suivi assidu des recommandations des parlementaires ainsi que de celles que j'aurai formulées, qui visent plus particulièrement la situation financière du gouvernement.

Interventions dans les réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation

1.27 À la suite des modifications apportées à la *Loi sur le vérificateur général* en juin 2008, mon personnel a effectué, pour la première fois, la vérification des livres et comptes de certains établissements du réseau de la santé et des services sociaux (RSSS) et du réseau de l'éducation (RE).

1.28 Nos travaux de vérification ont porté notamment sur le rapport financier annuel (AS-471) des trois établissements du RSSS. Ils ont aussi porté sur les états financiers de deux commissions scolaires et de deux cégeps et sur d'autres informations provenant de ces quatre établissements.

1.29 Le RSSS a vécu et vit une période intense de changements concernant l'information financière et opérationnelle : intégration de systèmes d'information à la suite de la fusion d'établissements ; adoption des PCGR pour le secteur public ; production d'information additionnelle aux fins de la consolidation des états financiers dans ceux du gouvernement.

1.30 Le RE a connu pareillement une année mouvementée puisque les commissions scolaires ont adopté, elles aussi, les PCGR du secteur public, ce qui a entraîné des redressements importants à leurs états financiers. De même, elles ont fourni des informations à une date différente de celle de leurs états financiers, aux fins de leur consolidation dans les états financiers du gouvernement.

1.31 Dans le RSSS, le moment semble propice pour que le MSSS se penche sur le contenu du rapport financier annuel. Une multitude de données y sont incluses et le ministère demande aux vérificateurs externes d'attester la véracité de l'ensemble de celles-ci. Ses représentants nous ont informés de leur intention d'élaborer un plan de travail pour effectuer la révision de ce contenu. Étant donné la complexité du réseau et le volume des activités, une telle révision risque sans aucun doute d'exiger un travail considérable. Néanmoins, de grands avantages peuvent en résulter puisque la préparation et la vérification du rapport financier annuel nécessitent des efforts importants de la part de chacun des 292 établissements du réseau.

1.32 De plus, dans les établissements du RSSS et dans les cégeps du RE, nos travaux font ressortir que le mandat confié aux vérificateurs externes mérite d'être mieux circonscrit. Nous avons suggéré au MSSS et au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS) de préciser leurs exigences à cet égard. En outre, de nouvelles normes canadiennes d'audit seront en vigueur au moment de la vérification de l'exercice qui se terminera le 31 mars 2011. Le libellé du rapport du vérificateur devra donc faire l'objet d'une révision, ce qui constituera une bonne occasion pour le MSSS et le MELS de revoir les exigences fixées à l'égard des vérificateurs externes.

1.33 De même, notre présence dans le RSSS nous a permis de constater qu'il y avait certaines lacunes concernant les contrôles généraux informatiques. Nous avons formulé au MSSS une recommandation ayant trait au *Cadre global de gestion des actifs informationnels appartenant aux organismes du réseau de la santé et des services sociaux – Volet sur la sécurité*. Nous avons aussi fait certaines recommandations aux établissements vérifiés concernant l'application de ce cadre. Pour ce qui est du RE, nous avons recommandé au MELS de développer et de diffuser un tel cadre global et nous avons acheminé des recommandations aux établissements concernant le respect de certaines règles de sécurité. Nos recommandations visent à bonifier la couverture du cadre global ou à l'instaurer dans le but de promouvoir son application par l'ensemble des intervenants gouvernementaux et privés qui sont impliqués dans la gestion des actifs informationnels des réseaux.

1.34 Mon personnel collaborera avec le MSSS, le MELS et les comités de l'Ordre des comptables agréés œuvrant auprès des réseaux afin de faire évoluer la vérification externe dans les établissements de façon efficace et économique.

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2009-2010

Vérification de l'information financière
et autres travaux connexes

CHAPITRE 2

Travaux découlant des missions de vérification de l'information financière

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DU QUÉBEC

Table des matières

	Paragraphe
Introduction	**2.1.1**
États financiers consolidés du gouvernement	
Mandat et portée de notre vérification	2.2.1.1
Réforme de la comptabilité du gouvernement	2.2.2.1
Loi sur l'équilibre budgétaire	2.2.3.1
Société nationale du cheval de course	2.2.4.1
Université du Québec à Montréal	2.2.5.1
Suivi de nos recommandations concernant le Fonds d'amortissement des régimes de retraite et le Fonds des générations	2.2.6.1
Dépenses de transfert à des entités exclues du périmètre comptable	**2.3.1**
Croissance des dépenses de programmes	**2.4.1**
Développement de la normalisation quant à la vérification financière	**2.5.1**
États financiers des établissements du réseau de la santé et des services sociaux	**2.6.1**
États financiers des établissements du réseau de l'éducation	**2.7.1**
Commission de la construction du Québec	**2.8.1**
Corporation d'hébergement du Québec	**2.9.1**
Revenu Québec	**2.10.1**
Groupe de travail – Curateur public du Québec et Vérificateur général du Québec	**2.11.1**
Annexe 1 – Rapport du vérificateur général	
Annexe 2 – Audience du vérificateur général devant les membres de la Commission des finances publiques à l'occasion de l'étude du projet de loi n° 40, soit la *Loi modifiant la Loi sur l'équilibre budgétaire et diverses modifications législatives concernant la mise en œuvre de la réforme comptable*	
Annexe 3 – Liste des entités autres que budgétaires	

Les commentaires des entités apparaissent après les sujets traités.

Abréviations et sigles

CCSP	Conseil sur la comptabilité dans le secteur public
CCTT	Centre collégial de transfert de technologie
DPBNR	Direction principale des biens non réclamés
FARR	Fonds d'amortissement des régimes de retraite
ICCA	Institut Canadien des Comptables Agréés
IFRS	Normes internationales d'information financière
LSSSS	*Loi sur les services de santé et les services sociaux*
MELS	Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport
MFQ	Ministère des Finances du Québec
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
MTQ	Ministère des Transports du Québec
NCA	Normes canadiennes d'audit
NVGR	Normes de vérification généralement reconnues
PCGR	Principes comptables généralement reconnus
SIQ	Société immobilière du Québec
SONACC	Société nationale du cheval de course
UQAM	Université du Québec à Montréal

Introduction

2.1.1 Chaque année et conformément à son mandat, le Vérificateur général du Québec procède à des travaux de certification de l'information financière. Ces travaux portent sur les états financiers du gouvernement, de ses organismes et de ses entreprises. À compter de 2008-2009, ils portent également, dans la mesure jugée appropriée par le Vérificateur, sur les états financiers ou les rapports financiers des établissements des réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux. Les résultats de chaque intervention sont consignés dans un document appelé « rapport du vérificateur », qui est publié avec les états financiers ou avec d'autres informations financières.

2.1.2 Suivant la formulation usuelle, la certification de l'information financière a pour but de « fournir l'assurance raisonnable que les états financiers sont exempts d'inexactitudes importantes ». Effectuée selon les normes de vérification généralement reconnues (NVGR) du Canada, elle comprend le contrôle par sondages des éléments probants à l'appui des montants et des autres éléments d'information fournis dans les états financiers. Elle comprend également l'évaluation des principes comptables suivis et des estimations importantes faites par la direction, ainsi qu'une appréciation de la présentation d'ensemble des états financiers.

2.1.3 De plus, le Vérificateur général exerce un droit de regard sur les travaux des autres vérificateurs lorsque la vérification des livres et comptes d'un organisme ou d'une entreprise du gouvernement ou d'une société administrée leur est confiée, conformément à la loi.

2.1.4 Lorsque le vérificateur constate une dérogation aux principes comptables généralement reconnus (PCGR) du Canada ou aux conventions comptables appropriées ou encore qu'une limitation a été imposée à l'étendue de ses travaux, il doit formuler une restriction dans son rapport. La restriction peut revêtir une des formes suivantes :

- une opinion avec réserve, lorsque le vérificateur se fait une opinion favorable des états financiers pris dans leur ensemble, mais la nuance par suite d'une dérogation aux PCGR ou aux conventions comptables appropriées ou encore d'une limitation de son travail de vérification ;
- une opinion défavorable, lorsque le vérificateur est d'avis que les états financiers ne donnent pas une image fidèle selon les PCGR ou les conventions comptables appropriées ;
- une récusation, lorsque le vérificateur n'est pas en mesure de se faire une opinion sur les états financiers par suite d'une limitation de son travail de vérification.

2.1.5 Dans le cadre des travaux de certification de l'information financière, le Vérificateur général procède également à la vérification de la conformité des opérations ayant une incidence financière avec les lois, les règlements, les politiques et les directives. Il arrive ainsi que des cas de non-conformité soient décelés. Selon leur importance financière, ils peuvent alors être mentionnés dans son rapport du vérificateur par l'ajout d'un paragraphe consécutif à son opinion. Notons que la conformité des activités n'ayant pas d'incidence financière est traitée dans les tomes qui présentent les résultats des vérifications de l'optimisation des ressources, dans la mesure où ce sujet est retenu dans les objectifs de vérification ou les critères d'évaluation propres à chaque mission.

2.1.6 Les travaux qu'il effectue aux fins de la certification de l'information financière ou de l'exercice de son droit de regard peuvent amener le Vérificateur général à faire des observations qu'il juge utile de communiquer à la direction de l'entité vérifiée ; en de telles circonstances, il livre aux intéressés ses constatations et ses recommandations dans un rapport à la direction. Le présent chapitre expose les restrictions, les constatations, les recommandations, les cas de non-conformité ainsi que les autres éléments qui méritent d'être portés à l'attention de l'Assemblée nationale.

2.1.7 Par ailleurs, le Vérificateur général, dans l'exercice de ses travaux de vérification, est encadré par un ensemble de normes. Ces normes sont en constante évolution et elles ont des effets sur la manière d'effectuer les vérifications ou encore sur la comptabilisation des opérations par les entités ou le gouvernement. Le présent chapitre traite brièvement de quelques aspects de cette évolution.

États financiers consolidés du gouvernement

Équipe :
Yves Doré
Patrick Dubuc
Roch Guérin
Lucie Pageau
Diane Petitclerc
Christine Roy
André Veillette
Directeurs de vérification

Chantale Garneau
Julie Laflamme
Guy Magnan
Christine Maillou
Mélanie Thibault
Marie-Catherine Tremblay
Chargés de projet

Plus de 60 autres vérificateurs ont aussi contribué à la réalisation de ces travaux.

Mandat et portée de notre vérification

2.2.1.1 En vertu de la *Loi sur le vérificateur général*, nous avons procédé à la vérification des états financiers consolidés du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2009. Ces états financiers sont préparés par le Contrôleur des finances pour le ministre des Finances. Ce dernier les a présentés à l'Assemblée nationale le 20 octobre 2009.

2.2.1.2 Pour une troisième année consécutive, le vérificateur général a conclu que les états financiers consolidés du gouvernement ont été établis dans le respect des PCGR du Canada pour le secteur public et des conventions comptables du gouvernement. Son opinion est reproduite à l'annexe 1 du présent chapitre.

2.2.1.3 Les prochains paragraphes visent à faire le suivi des recommandations formulées par le Groupe de travail sur la comptabilité du gouvernement. Ils visent aussi à faire le suivi de nos commentaires des années antérieures concernant la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, la Société nationale du cheval de course (SONACC) et l'Université du Québec à Montréal (UQAM) ainsi que de nos recommandations se rapportant au Fonds d'amortissement des régimes de retraite (FARR) et au Fonds des générations.

Réforme de la comptabilité du gouvernement

2.2.2.1 Au printemps 2007, un groupe de travail formé de représentants du ministère des Finances du Québec (MFQ) et du Vérificateur général a été mis sur pied afin de proposer une réforme majeure de la comptabilité gouvernementale.

2.2.2.2 Le groupe de travail a fait plusieurs recommandations. Une majorité de celles-ci ont été appliquées et prises en compte dans les états financiers consolidés du gouvernement pour l'année financière terminée le 31 mars 2007.

2.2.2.3 En 2008-2009, un autre pas important a été franchi avec l'harmonisation de la plupart des conventions comptables des établissements du réseau de la santé et des services sociaux ainsi que des commissions scolaires avec celles du gouvernement. Cette harmonisation a donné lieu à l'inscription de 2,1 milliards de dollars au déficit cumulé de ces entités et à celui du gouvernement. Ainsi, jusqu'à présent, l'intégration de ces établissements dans le périmètre comptable a entraîné la comptabilisation d'un montant additionnel de 5,9 milliards, qui a été ajouté à la dette du gouvernement.

Intégration des établissements des réseaux : jusqu'à présent, 5,9 milliards ajoutés à la dette.

2.2.2.4 Par ailleurs, la réforme n'est pas encore terminée. Les prochains paragraphes font le point sur la situation au regard des recommandations du Groupe de travail sur la comptabilité du gouvernement.

Inclusion des entités des réseaux dans le périmètre comptable

2.2.2.5 Recommandation : Poursuivre les travaux visant à étudier le statut des entités qui gravitent autour des réseaux afin d'évaluer s'il faut les inclure ou non dans le périmètre comptable du gouvernement.

2.2.2.6 À la suite de la décision du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) de reporter d'une année l'obligation de procéder à une consolidation ligne à ligne des établissements des réseaux et compte tenu de l'ampleur de la tâche, le gouvernement a décidé de se prévaloir de ce délai additionnel avant d'intégrer dans son périmètre comptable les entités qui gravitent autour des réseaux.

2.2.2.7 Les représentants du Contrôleur des finances nous ont informés qu'ils avaient terminé le recensement des entités gravitant autour des réseaux. Ce recensement leur a permis de dénombrer 195 organismes. Le gouvernement compte inclure dans son périmètre comptable uniquement ceux qu'il contrôle et dont les actifs, les passifs, les revenus ou les dépenses sont supérieurs à 20 millions de dollars. Selon les données disponibles, seulement 5 organismes répondraient à ce dernier critère et l'analyse de leur statut afin de déterminer si le gouvernement les contrôle ou non n'est pas encore terminée.

Possibilité d'intégrer cinq nouveaux organismes dans le périmètre comptable.

2.2.2.8 Par ailleurs, dès 2008-2009, le gouvernement a pris en compte dans ses états financiers les opérations du programme d'assurance géré par l'Association québécoise d'établissements de santé et de services sociaux, compte tenu de leur incidence sur sa situation financière. La consolidation de ces opérations a donné lieu à une augmentation de la dette nette de 101 millions de dollars au 1er avril 2008 et à une augmentation des passifs de 93 millions au 31 mars 2009 pour tenir compte des sommes garanties par le gouvernement dans le programme d'assurance.

2.2.2.9 Selon le Contrôleur des finances, l'inclusion des autres entités dans le périmètre comptable n'aura pas un impact significatif sur les résultats consolidés du gouvernement en 2010.

2.2.2.10 Recommandation : Poursuivre les travaux pour rendre les données financières des réseaux conformes aux PCGR.

2.2.2.11 Au cours de l'année financière 2008-2009, les conventions comptables des établissements du réseau de la santé et des services sociaux ainsi que celles des commissions scolaires ont été modifiées afin de les rendre conformes aux PCGR du secteur public et à celles du gouvernement. Bien que très avancé, le travail n'est pas totalement terminé puisqu'il reste à modifier certaines conventions. C'est le cas par exemple de la convention comptable sur les passifs environnementaux.

2.2.2.12 En ce qui concerne les établissements du réseau de la santé et des services sociaux et les commissions scolaires, un travail colossal a été réalisé tant par leur personnel que par celui des ministères concernés pour produire des données financières en conformité avec les PCGR.

2.2.2.13 L'exercice financier des commissions scolaires se terminant le 30 juin 2008. Toutefois, les transactions financières conclues entre le 1er juillet 2008 et le 31 mars 2009 étaient de nature à influer de façon significative sur la situation financière du gouvernement. Conséquemment, chaque commission scolaire a transmis au gouvernement des données financières établies selon les PCGR sur la base de la fin d'année du gouvernement. Les vérificateurs externes d'un échantillon de commissions scolaires ont été mandatés pour appliquer des procédés de vérification à ces données financières afin de nous assurer de leur fiabilité.

2.2.2.14 Les démarches visant la conversion des données financières des collèges et de l'Université du Québec pour les rendre conformes aux PCGR sont en cours et elles devraient être terminées en 2009-2010. En 2008-2009, pour la production de ses états financiers consolidés, le gouvernement a apporté lui-même certains redressements aux données financières importantes de ces entités afin de les rendre conformes à ses propres conventions comptables.

2.2.2.15 L'analyse des principes comptables appliqués par les entités gravitant autour des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation devra être effectuée après que le gouvernement aura déterminé lesquelles il contrôle.

2.2.2.16 Recommandation : Mandater les ministères responsables des réseaux, en collaboration avec les ministères centraux, d'amorcer des travaux afin de faciliter l'inclusion harmonieuse des entités des réseaux dans le périmètre comptable du gouvernement, en conformité avec les conventions comptables du gouvernement.

2.2.2.17 Malgré des délais très serrés, les travaux en vue de réaliser cette inclusion de façon harmonieuse ont progressé rapidement. Les comités interministériels se sont réunis à plusieurs reprises pour explorer les solutions possibles aux problèmes soulevés par l'application des conventions comptables du gouvernement.

2.2.2.18 Ainsi, le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS) et le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) ont communiqué des directives à leur réseau respectif pour apporter les changements requis à leurs conventions comptables. Entre autres, au cours de la dernière année, une nouvelle politique de capitalisation et d'amortissement a été mise en œuvre par les établissements du réseau de la santé et des services sociaux ainsi que par les commissions scolaires afin de rendre leurs pratiques conformes à celles du gouvernement. Le MELS et le MSSS ont aussi modifié le contenu des rapports financiers annuels produits par les entités de leur réseau respectif. De plus, ils ont donné de la formation au personnel des entités et mis à sa disposition divers outils en vue de lui faciliter le passage aux PCGR.

2.2.2.19 Un des enjeux importants était le financement des dépenses additionnelles comptabilisées dans les livres des établissements. La *Loi modifiant la Loi sur l'équilibre budgétaire et diverses dispositions législatives concernant la mise en œuvre de la réforme comptable*, sanctionnée en septembre 2009, prévoit des crédits de 9 645 millions de dollars pour le financement de ces dépenses.

2.2.2.20 Recommandation : Mandater les ministères centraux, afin qu'ils mettent en place, en collaboration avec les ministères responsables des réseaux et dans le respect de l'autonomie des entités des réseaux, un cadre de gestion prévoyant des mécanismes de suivi financier et de reddition de comptes plus formels.

2.2.2.21 La *Loi modifiant la Loi sur l'équilibre budgétaire et diverses dispositions législatives concernant la mise en œuvre de la réforme comptable* contient des dispositions qui permettent au ministre des Finances de recueillir les informations nécessaires pour la préparation des états financiers du gouvernement et de ses prévisions financières.

2.2.2.22 **Conclusion :** Nous reconnaissons les efforts importants déployés pour la mise en œuvre des recommandations concernant l'inclusion des entités des réseaux dans le périmètre comptable et nous sommes satisfaits des progrès réalisés jusqu'à maintenant. Nous avons recommandé au gouvernement de poursuivre ses travaux afin de terminer cette mise en application au cours de la prochaine année.

Comptabilité d'exercice pour les revenus

2.2.2.23 Recommandation : Développer des méthodes d'estimation pour les diverses catégories de revenus fiscaux à l'aide d'extractions de données et de banques de données historiques.

Recommandation : Revoir régulièrement ses méthodes d'estimation des revenus fiscaux afin qu'elles soient toujours à point.

2.2.2.24 Depuis la réforme comptable en 2007, le gouvernement comptabilise l'impôt des particuliers et les taxes à la consommation selon la méthode de la comptabilité d'exercice. Cette méthode consiste à constater les faits économiques lorsqu'ils se produisent, sans considération du moment où ils font l'objet d'un encaissement ou d'un décaissement.

2.2.2.25 Au début de l'exercice terminé le 31 mars 2009, le gouvernement a estimé les revenus d'impôt sur le revenu des particuliers et les revenus de taxes à la consommation en prenant les données réelles de l'année précédente ajustées pour tenir compte, par exemple, de l'incidence des nouvelles mesures fiscales votées et des prévisions économiques. Les hypothèses utilisées pour cette estimation initiale ont fait l'objet d'une révision à la fin de l'exercice 2008-2009. La comparaison de l'estimation révisée avec les données réelles disponibles au 30 juin 2009 a donné lieu à des ajustements globaux mineurs.

2.2.2.26 L'an dernier, nous avions recommandé au gouvernement de se doter à court terme d'un plan d'action assorti d'un échéancier, qui lui permettra d'améliorer les méthodes d'estimation des revenus fiscaux, notamment l'élaboration de banques de données historiques. Au moment où nous avons terminé notre vérification pour 2008-2009, le gouvernement ne s'était pas encore doté d'un plan d'action ni d'un calendrier d'implantation.

2.2.2.27 **Conclusion :** Compte tenu des ajustements minimes apportés à la fin de l'année 2008-2009 à l'estimation des revenus, nous sommes satisfaits du progrès réalisé en vue de répondre à la recommandation de mettre au point des méthodes d'estimation des revenus selon la comptabilité d'exercice. Par ailleurs, nous incitons le gouvernement à persévérer dans ses efforts, ce qui lui permettra de prévoir le plus adéquatement possible les comportements des contribuables relativement aux diverses mesures fiscales.

2.2.2.28 Quant aux progrès accomplis au regard de la seconde recommandation, ceux-ci ne sont pas suffisants. Nous avons donc invité le gouvernement à poursuivre ses actions pour affiner et documenter davantage ses méthodes afin de s'assurer qu'elles sont toujours à point.

2.2.2.29 Enfin, nous lui avons de nouveau recommandé de se doter à court terme d'un plan d'action assorti d'un échéancier, qui lui permettra d'améliorer les méthodes d'estimation des revenus fiscaux, notamment l'élaboration de banques de données historiques. Nous considérons que ces méthodes d'estimation devraient être revues régulièrement.

2.2.2.30 Commentaires du ministère du Revenu

« Depuis la réforme comptable de 2006-2007, la comptabilisation des revenus fiscaux selon la comptabilité d'exercice s'appuie sur l'utilisation des données réelles disponibles au 30 juin de l'année financière subséquente. Le ministère dispose donc d'une information de qualité assurant une comptabilisation appropriée des revenus fiscaux. De plus, le Vérificateur général reconnaît que les méthodes utilisées par le ministère n'ont donné lieu, lors de la finalisation des états financiers, qu'à des ajustements mineurs aux revenus fiscaux. Cependant, étant toujours dans une perspective d'amélioration continue, le ministère poursuivra ses travaux pour améliorer ses pratiques et il s'est doté d'un plan d'action pour répondre à l'ensemble des recommandations du Vérificateur général. »

Autres sujets abordés brièvement par le groupe de travail

2.2.2.31 Recommandation : Poursuivre les travaux sur la comptabilisation des immobilisations d'infrastructures routières conformément aux recommandations du CCSP.

2.2.2.32 Afin de répondre à cette recommandation, le ministère des Transports du Québec (MTQ) a mis sur pied, en 2008, un comité consultatif composé de représentants de son personnel œuvrant dans différents domaines ainsi que e personnes provenant du Contrôleur des finances. En juillet 2008, ce comité a confié à un cabinet d'experts-comptables le mandat d'analyser les normes de comptabilisation des infrastructures routières.

2.2.2.33 À la suite de ses travaux, le cabinet a présenté un rapport dont les recommandations ont été acceptées par le comité consultatif ainsi que par la direction du MTQ.

2.2.2.34 Les principales recommandations sont les suivantes :

- comptabiliser les infrastructures routières selon une approche par composante, approche qui consiste à séparer les principaux éléments formant une route ou une structure en fonction de leur durée de vie utile respective et à les comptabiliser séparément ;
- mettre à jour les différents guides de référence et les manuels du ministère ;
- radier automatiquement les actifs des livres comptables à la fin de leur durée de vie utile ;
- commencer l'amortissement des grands projets uniquement à compter de la date de mise en service.

2.2.2.35 Le MTQ, pour donner suite à ces recommandations, a préparé un plan de mise en œuvre en plusieurs étapes. Ce plan ne comporte pas d'échéancier, mais le ministère prévoit refléter l'incidence du nouveau mode de comptabilisation dans les états financiers consolidés du gouvernement de l'année 2009-2010.

2.2.2.36 **Conclusion :** Nous constatons que des progrès ont été accomplis cette année dans le but de donner suite à la recommandation du groupe de travail. Toutefois, compte tenu du fait que les résultats des travaux effectués jusqu'à présent n'ont pas encore été pris en compte dans les états financiers consolidés du gouvernement au 31 mars 2009, nous continuerons d'en suivre l'application. De plus, nous avons recommandé cette année au gouvernement de s'assurer que le plan de mise en œuvre du MTQ comporte un échéancier qui lui permettra de refléter les effets des nouvelles pratiques comptables dans les états financiers consolidés du gouvernement du 31 mars 2010. Au cours de la prochaine année, nous entreprendrons des travaux afin de vérifier que ces nouvelles pratiques comptables relatives à la comptabilisation des infrastructures routières sont conformes aux PCGR du secteur public applicables au gouvernement.

2.2.2.37 **Commentaires du ministère des Transports**

« Les travaux suivent le rythme d'avancement prévu initialement, avec notamment le dépôt à l'été 2009 du rapport du comité consultatif mis en place à cet effet. Conséquemment, il est normal que la mise en œuvre des recommandations du comité n'ait pu être entreprise avant la fin de l'année financière 2008-2009. Cependant, le ministère des Transports du Québec prévoit refléter, dans les états financiers du gouvernement du 31 mars 2010, les impacts de l'implantation de ces recommandations. »

Impact de la réforme comptable sur les principales lois budgétaires du gouvernement

2.2.2.38 Recommandation : Proposer à l'Assemblée nationale de modifier la *Loi sur l'équilibre budgétaire* afin de revoir le calcul de l'excédent cumulé, en vertu de cette même loi, en date du 31 mars 2006, pour établir à zéro cet excédent au 1er avril 2006 et inclure dorénavant dans cet excédent l'impact de toutes les inscriptions aux déficits cumulés qui affectent les résultats financiers d'années antérieures à l'exception de l'impact :

- des modifications actuelles et ultérieures découlant de la présente réforme ;
- des modifications ultérieures aux conventions comptables du gouvernement et de ses entreprises pour les rendre conformes à une nouvelle norme de l'ICCA.

2.2.2.39 La *Loi modifiant la Loi sur l'équilibre budgétaire et diverses dispositions législatives concernant la mise en œuvre de la réforme comptable* (projet de loi n° 40) contient des dispositions conformes à la recommandation formulée par le groupe de travail. Ce sujet est abordé de façon plus détaillée dans la section du présent rapport qui porte sur cette loi.

2.2.2.40 **Conclusion :** Nous considérons que cette recommandation est entièrement appliquée.

2.2.2.41 **Commentaires du ministère des Finances**

« Le gouvernement a accueilli favorablement les 32 recommandations du rapport du Groupe de travail sur la comptabilité du gouvernement, publié le 29 novembre 2007. Ainsi, lors du dépôt des *Comptes publics 2006-2007*, déjà 21 d'entre elles avaient été mises en vigueur dans le cadre de la réforme comptable du gouvernement.

« Le Vérificateur général reconnaît les efforts significatifs déployés depuis par le gouvernement pour compléter la mise en œuvre des autres recommandations, et ce, malgré des délais très serrés.

« Il souligne notamment les progrès réalisés afin de finaliser la consolidation des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation, ainsi que la révision effectuée des principales lois budgétaires qui s'est concrétisée par l'adoption de la *Loi modifiant la Loi sur l'équilibre budgétaire et diverses dispositions législatives concernant la mise en œuvre de la réforme comptable.* »

Loi sur l'équilibre budgétaire

2.2.3.1 Une des recommandations formulées au gouvernement par le Groupe de travail sur la comptabilité du gouvernement était de proposer à l'Assemblée nationale de modifier la *Loi sur l'équilibre budgétaire* afin de revoir le calcul de l'excédent cumulé en vertu de cette même loi, en date du 31 mars 2006, pour établir à zéro cet excédent au 1er avril 2006. De plus, cet excédent inclurait dorénavant l'impact de toutes les inscriptions directement dans les déficits cumulés qui affectent les résultats financiers d'années antérieures, à l'exception de l'impact des modifications découlant de la réforme et des modifications ultérieures pour rendre les conventions comptables conformes à une nouvelle norme de l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA).

2.2.3.2 Le projet de loi n° 40, soit la *Loi modifiant la Loi sur l'équilibre budgétaire et diverses dispositions législatives concernant la mise en œuvre de la réforme comptable*, a été présenté par le ministre des Finances le 13 mai 2009 et sanctionné le 21 septembre 2009. Cette loi donne suite à la recommandation du Groupe de travail sur la comptabilité du gouvernement. De plus, elle suspend temporairement l'effet de certaines dispositions de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* en permettant au ministre de présenter des objectifs de déficits budgétaires décroissants. Le gouvernement devra rééquilibrer ses finances à compter de 2013-2014.

2.2.3.3 Le projet de loi n° 40 a suscité de nombreux débats qui non seulement témoignent de l'importance du sujet des finances publiques, mais mettent aussi en lumière sa complexité.

2.2.3.4 Le 2 juin 2009, dans le cadre de l'étude du projet de loi, le vérificateur général a été invité à rencontrer les membres de la Commission des finances publiques. La présentation faite à cette occasion est reproduite à l'annexe 2 du présent chapitre. Elle contient entre autres deux remarques relatives à certaines dispositions du projet de loi.

2.2.3.5 Tout d'abord, le vérificateur général a sensibilisé les parlementaires au fait que le projet de loi pouvait ajouter de la complexité à la compréhension de l'état des finances publiques. Il a rappelé que le surplus ou le déficit d'une année se compose de la différence entre les revenus et les dépenses de cette même année. Il a aussi souligné que le fait de diffuser deux chiffres – un provenant des états financiers et l'autre découlant d'un calcul encadré par une loi ou présenté dans les documents budgétaires – pouvait créer de la confusion et rendre difficile l'interprétation de la situation financière réelle du gouvernement. Conséquemment, il a suggéré que des améliorations soient apportées à la présentation de l'information financière pour que les parlementaires et la population la comprennent bien.

Surplus ou déficit : la différence entre les revenus et les dépenses de l'année.

2.2.3.6 Le gouvernement s'est montré réceptif à cette suggestion. La terminologie utilisée dans les documents publiés par le MFQ a d'ailleurs déjà été modifiée depuis cette présentation afin de mieux distinguer le surplus ou le déficit – qui se veut la différence entre les revenus et les dépenses – du solde aux fins de la loi, lequel découle d'un calcul encadré par la loi. Néanmoins, le gouvernement devra poursuivre son effort pédagogique, notamment en ce qui concerne les documents budgétaires et les divers véhicules qu'il utilise pour présenter sa performance financière ou celle qu'il prévoit réaliser.

2.2.3.7 Par exemple, la notion de réserve de stabilisation introduite dans le projet de loi n° 40 vise à faciliter la planification budgétaire pluriannuelle du gouvernement. Elle permet notamment au gouvernement de budgétiser un déficit annuel lorsque des excédents suffisants – lesquels sont établis selon un calcul prévu dans la loi – ont été accumulés dans la réserve de stabilisation au cours des années précédentes. Or, il y a un risque de confondre la performance annuelle, qui se mesure aux résultats obtenus pour une année, et la performance pluriannuelle. Ainsi, en 2008-2009, le gouvernement présente un déficit annuel de 1,3 milliard de dollars. Ce déficit est supérieur de 630 millions à celui prévu dans le budget 2008-2009 du 13 mars 2008. Pourtant, il est stipulé dans l'analyse des états financiers[1] que, conformément à la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, « l'équilibre budgétaire » a été maintenu en 2008-2009. Cette assertion est conforme à la loi puisque des excédents supérieurs au déficit de l'année ont été cumulés au cours des deux années précédentes dans la réserve de stabilisation. Il n'est toutefois pas facile de concevoir qu'on puisse être en « équilibre budgétaire » tout en faisant un déficit annuel de 1,3 milliard. Ce concept d'équilibre budgétaire porte clairement à confusion.

Le concept d'équilibre budgétaire porte à confusion.

2.2.3.8 Dans la même veine, l'affirmation du gouvernement selon laquelle, depuis l'exercice 1999-2000, l'objectif d'équilibre budgétaire a été atteint et il a réussi à équilibrer ses revenus et ses dépenses[2] nous apparaît également être une autre source de confusion. Nous réitérons, comme nous l'avons dit à maintes reprises dans nos rapports antérieurs, que l'équilibre des finances publiques n'a pas été atteint depuis l'exercice 1999-2000. L'annexe jointe à l'analyse des états financiers[3] montre d'ailleurs que les déficits cumulés sont passés de 82,2 milliards de dollars au 31 mars 2000 à 98 milliards au 31 mars 2009, ce qui représente une hausse de 15,8 milliards. Cette progression des déficits cumulés, qui se composent principalement des déficits enregistrés à la suite de dépenses courantes, illustre bien notre propos.

L'équilibre des finances publiques n'a pas été atteint depuis 1999-2000.

2.2.3.9 Le risque de confusion autour de la notion de réserve est d'autant plus grand que le terme « réserve » peut avoir une signification différente dans d'autres contextes. Par exemple, la notion de réserve en Ontario se définit de la façon suivante : « fonds inscrit dans le plan financier afin de se prémunir contre les variations défavorables des perspectives économiques ou des revenus et charges de la province ». Le tableau 1 présente des données extraites des documents budgétaires du Québec et de l'Ontario pour l'année 2009-2010.

1. *Comptes publics 2008-2009*, vol. 1, p. 19.
2. *Comptes publics 2008-2009*, vol. 1, p. 37.
3. *Comptes publics 2008-2009*, vol. 1, p. 58.

Tableau 1
Comparaison des prévisions budgétaires du Québec et de l'Ontario pour 2009-2010 (en millions de dollars)

	Québec	Ontario
	Mise à jour du 27 octobre 2009	Mise à jour du 22 octobre 2009
Revenus budgétaires	62 025	90 180
Dépenses budgétaires	(66 293)	(113 696)
Résultats nets des entités consolidées	155	–
Déficit avant provision pour manques à gagner aux revenus	**(4 113)**	**(23 516)**
Moins: Provision pour manques à gagner aux revenus **(appelée «réserve» en Ontario)**	(300)	(1 200)
Déficit	**(4 413)**	**(24 716)**
Loi sur l'équilibre budgétaire		
Moins: Versement des revenus dédiés au Fonds des générations	(715)	–
Utilisation de la réserve de stabilisation	433	–
Solde pour les fins de la Loi sur l'équilibre budgétaire	**(4 695)**	**–**

Sources: MFQ et ministère des Finances de l'Ontario.

2.2.3.10 En second lieu, le vérificateur général a commenté la disposition du projet de loi qui obligeait le gouvernement à déposer une somme équivalente à la réserve de stabilisation à la Caisse de dépôt et placement du Québec. Cette disposition a par la suite été retirée, éliminant du même coup les risques que le gouvernement effectue des actions dont la rentabilité n'est pas assurée.

2.2.3.11 Par ailleurs, le vérificateur général a aussi été invité, lors de sa présentation devant les membres de la Commission des finances publiques, à donner son avis sur le plan de retour à l'équilibre budgétaire présenté dans les documents budgétaires 2009-2010. Nous reproduisons au tableau 2 le contenu de ce plan, en tenant compte de la mise à jour effectuée par le gouvernement en octobre 2009.

2.2.3.12 Étant donné le fait que 56 p. cent des mesures additionnelles permettant un retour à l'équilibre en 2013-2014 restaient à identifier au moment de sa rencontre avec les parlementaires, le vérificateur général a conclu que le plan était encore incomplet et qu'il fallait le voir davantage comme un objectif à atteindre. Le pourcentage des efforts aux revenus à identifier pour permettre ce retour à l'équilibre est passé à 65 p. cent à la suite de la mise à jour financière d'octobre 2009.

Tableau 2
Plan de retour à l'équilibre budgétaire après la mise à jour des prévisions budgétaires du 27 octobre 2009 (en millions de dollars)

	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	Total
Déficit avec la croissance des dépenses de programmes à 4,6 % à compter de 2010-2011	**(4 413)**	**(5 728)**	**(7 653)**	**(9 133)**	**(10 156)**	**(37 083)**
Mesures aux revenus annoncées au budget 2009-2010						
Intensification des efforts pour contrer l'évasion fiscale et l'évitement par Revenu Québec		200	300	600	900	2 000
Indexation de tous les tarifs non indexés à compter du 1er janvier 2011*		15	75	135	195	420
Hausse du taux de la taxe de vente du Québec de 7,5 % à 8,5 % à compter du 1er janvier 2011**		400	1 215	1 215	1 265	4 095
Total – mesures aux revenus annoncées au budget 2009-2010	**–**	**615**	**1 590**	**1 950**	**2 360**	**6 515**
Déficit avant les efforts aux dépenses et les mesures additionnelles aux revenus	**(4 413)**	**(5 113)**	**(6 063)**	**(7 183)**	**(7 796)**	**(30 568)**
Efforts pour ramener la croissance des dépenses de programmes à 3,2 % à compter de 2010-2011	–	869	1 806	2 814	3 898	9 387
Mesures additionnelles à identifier	–	450	2 576	4 140	5 114	12 280
Total – efforts aux dépenses et mesures additionnelles aux revenus	**–**	**1 319**	**4 382**	**6 954**	**9 012**	**21 667**
Surplus (déficit)	**(4 413)**	**(3 794)**	**(1 681)**	**(229)**	**1 216**	**(8 901)**
Loi sur l'équilibre budgétaire						
Versement des revenus dédiés au Fonds des générations	(715)	(881)	(958)	(1 039)	(1 128)	(4 721)
Recours à la réserve de stabilisation	433	–	–	–	–	433
Solde pour les fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*	**(4 695)**	**(4 675)**	**(2 639)**	**(1 268)**	**88**	**(13 189)**

* Seuls les tarifs pour les services de garde ne seront pas indexés.
** Cette hausse tient compte de la compensation pour les ménages à faible ou à moyen revenu.

Source : MFQ.

Objectif de réduire la croissance des dépenses de programmes à 3,2 p. cent.

2.2.3.13 La détermination de mesures additionnelles aux revenus totalisant 12,3 milliards de dollars au cours des quatre prochaines années représente un défi considérable. La tâche sera d'autant plus difficile que cette somme suppose d'abord que le gouvernement aura réussi à réduire la croissance annuelle des dépenses de programmes à 2,7 p. cent en 2009-2010 et à 3,2 p. cent à compter de 2010-2011 et pendant les trois années suivantes, comparativement à une croissance annuelle moyenne de 4,6 p. cent au cours des sept années terminées en 2009-2010. Elle suppose aussi que le gouvernement aura atteint son objectif ambitieux

de contrer l'évasion fiscale et l'évitement pour aller récupérer une somme atteignant 900 millions en 2013-2014. En 2008-2009, cette croissance des dépenses de programmes a été de 6,8 p. cent alors que le budget présenté le 13 mars 2008 prévoyait 4,2 p. cent.

2.2.3.14 Les documents budgétaires sont peu explicites quant aux justifications appuyant ces hypothèses de 2,7 et de 3,2 p. cent qui s'éloignent de la tendance historique observée. Cette diminution de la croissance des dépenses de programmes représente également un objectif qui devra lui aussi être pris en compte dans le plan de retour à l'équilibre. Pour comprendre l'ampleur des efforts à faire pour arriver à cette réduction des dépenses, le gouvernement a comparé les dépenses de programmes prévues pour les cinq prochaines années avec celles qui auraient été prévues s'il avait plutôt utilisé un taux de croissance de 4,6 p. cent, qui résulte de la moyenne des sept années s'échelonnant de 2003-2004 à 2009-2010 (pour cette dernière année, le gouvernement a présumé qu'il atteindrait son objectif de croissance de 2,7 p. cent). Ces efforts représentent une somme totale de 9,4 milliards de dollars en quatre ans, comme l'illustre le tableau 2.

Plan de retour à l'équilibre budgétaire : des mesures totalisant 21,7 milliards restent à identifier.

2.2.3.15 En combinant les mesures additionnelles aux revenus de 12,3 milliards de dollars aux efforts nécessaires pour réduire la croissance des dépenses de programmes de 9,4 milliards, le gouvernement devra identifier des mesures totalisant 21,7 milliards afin de compléter son plan de retour à l'équilibre budgétaire. Compte tenu des mesures déjà identifiées de 6,5 milliards, ce plan, qui s'échelonne sur quatre ans, implique la mise en œuvre de mesures totalisant 28,2 milliards.

2.2.3.16 Rappelons que les modifications apportées à la *Loi sur l'équilibre budgétaire* permettent maintenant au gouvernement de faire des déficits jusqu'en 2012-2013 inclusivement. Le ministre des Finances devra néanmoins établir des objectifs de déficits budgétaires décroissants au plus tard au moment du Discours sur le budget 2011-2012. Seuls les déficits supérieurs aux objectifs fixés à ce moment devront être résorbés.

2.2.3.17 En terminant, nous considérons que les éléments du projet de loi n°40 reliés à la réforme comptable de 2007 répondent de façon satisfaisante aux recommandations du Groupe de travail sur la comptabilité du gouvernement et à celles que nous avons formulées dans les années antérieures relativement à la *Loi sur l'équilibre budgétaire*. De plus, ce projet régularise les actions passées du gouvernement en permettant le versement de sommes au Fonds des générations à même le Fonds consolidé du revenu ou la réserve de stabilisation.

2.2.3.18 En ce qui concerne le solde budgétaire établi aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* au 31 mars 2009, nous sommes d'avis qu'à tous les égards importants il a été calculé conformément à la loi.

2.2.3.19 Commentaires du ministère des Finances

« Le projet de loi n°40, *Loi modifiant la Loi sur l'équilibre budgétaire et diverses dispositions législatives concernant la mise en œuvre de la réforme comptable*, adopté le 21 septembre 2009, visait à répondre à des recommandations du Groupe de travail sur la comptabilité du gouvernement. D'ailleurs, le Vérificateur général est d'avis que les éléments du projet de loi adopté répondent de façon satisfaisante aux recommandations du Groupe de travail sur la comptabilité du gouvernement et à celles qu'il a lui-même formulées dans les années antérieures relativement à la *Loi sur l'équilibre budgétaire*.

« Le gouvernement est conscient que la mise en application de cette nouvelle loi demande de faire un certain effort pédagogique et il entend poursuivre ses efforts afin de bien expliquer la notion d'équilibre budgétaire utilisée dans les différents documents publics produits. »

Société nationale du cheval de course

2.2.4.1 Le périmètre comptable du gouvernement englobe les entités qui sont sous son contrôle. Le CCSP décrit ainsi ce dernier : « Le contrôle s'entend du pouvoir d'orienter les politiques financières et administratives d'un autre organisme de sorte que les activités de celui-ci procureront des avantages attendus au gouvernement ou l'exposeront à un risque de perte. » Par ailleurs, les PCGR prévoient que la capacité du gouvernement de prendre le contrôle temporaire d'un autre organisme dans des circonstances exceptionnelles, telle une situation de crise découlant notamment d'une défaillance du conseil d'administration, ne constitue pas en soi une forme de contrôle. Ce contrôle temporaire est de nature à court terme et il est exercé en vue d'être abandonné dès la crise terminée.

2.2.4.2 Comme nous l'avons mentionné l'année dernière, l'interprétation du gouvernement selon laquelle le contrôle qu'il exerce est temporaire fait en sorte que la SONACC n'était pas incluse dans les états financiers consolidés du gouvernement au 31 mars 2009. Or, certains éléments militent en faveur d'une révision de la position prise par le gouvernement au regard du contrôle qu'il exerce sur cette société.

2.2.4.3 À notre avis, le gouvernement a le pouvoir d'orienter les politiques financières et administratives de la Société, de façon que les activités de celle-ci lui procurent des avantages ou l'exposent à un risque de perte. En outre, compte tenu du fait que les dispositions qui confèrent le contrôle sont enchâssées dans une loi, nous estimons peu probable que ce contrôle soit temporaire. Par exemple, la *Loi concernant la Société nationale du cheval de course* prévoit que les biens de la société seront dévolus à l'État en cas de dissolution.

2.2.4.4 L'an passé, au moment de produire notre rapport de vérification sur les états financiers consolidés du gouvernement, nous n'avions pas été en mesure d'obtenir les états financiers vérifiés de la SONACC, puisque ceux-ci n'étaient pas encore terminés. Nous avions donc recommandé au gouvernement de s'assurer d'obtenir les états financiers vérifiés en temps opportun à l'avenir. Pour ce qui est de 2008-2009, nous avons obtenu ceux relatifs à l'année financière terminée le 31 décembre 2008 ; nous considérons donc que cette recommandation a été appliquée.

2.2.4.5 La Société présente dans ces états financiers des actifs nets négatifs de 10,5 millions de dollars à la date de clôture. Cette situation découle de l'inscription d'actifs de 27,2 millions et de passifs de 37,7 millions, incluant un emprunt de 10,4 millions remboursable au gouvernement du Québec. Il convient également d'ajouter que le gouvernement a transmis une lettre de cautionnement pour des emprunts totalisant 25,8 millions contractés par la SONACC auprès d'institutions financières. Par surcroît, le rapport de vérification comporte une restriction parce que les vérificateurs n'ont pas été à même de valider si les immobilisations corporelles de 25,3 millions comptabilisées au 31 décembre 2008 auraient dû être dévaluées. Par ailleurs, il est mentionné dans les états financiers que la continuité d'exploitation de la Société repose sur sa capacité d'obtenir le soutien financier du gouvernement du Québec jusqu'à la réalisation de ces actifs.

2.2.4.6 Puisque la SONACC est inactive, elle devra liquider ses actifs afin de pouvoir rembourser le gouvernement. En outre, les dettes envers des tiers non apparentés (27,3 millions de dollars) viennent à échéance dans moins d'un an.

2.2.4.7 En plus du prêt de 10,4 millions de dollars et de la caution sur des emprunts de 25,8 millions, le gouvernement a consenti à la SONACC une avance de 12,7 millions. Cette avance qui a été consentie à la SONACC pour l'acquisition de la filiale SONACC inc. ne figure pas dans le bilan de la Société puisque cette dernière considère que les conditions nécessitant le remboursement de cette avance ne sont pas remplies. Ces conditions sont essentiellement basées sur la rentabilité des activités de la filiale SONACC inc. qui présentait des capitaux propres déficitaires de 6 millions au 31 décembre 2008. Par ailleurs, le montant de l'avance de 12,7 millions figure toujours dans les livres du gouvernement. Celui-ci estime qu'il récupérera la totalité de son investissement – soit le prêt de 10,4 millions et l'avance de 12,7 millions – et, en conséquence, il n'inscrit aucune provision pour pertes relativement aux créances visées, qui se chiffrent à 23,1 millions. Il estime aussi que la caution offerte sur les emprunts de la SONACC, totalisant 25,8 millions, ne sera pas exercée. La possibilité pour le gouvernement de récupérer son investissement dépendra de la valeur de réalisation des actifs de la SONACC. Les traitements comptables liés à l'avance de 12,7 millions, bien que différents, sont justifiés selon les PCGR applicables à la SONACC et au gouvernement.

2.2.4.8 Nous avons de nouveau recommandé au gouvernement :

- **de revoir le statut comptable de la Société nationale du cheval de course afin d'inclure celle-ci dans son périmètre comptable.**

2.2.4.9 Commentaires du ministère des Finances

« Dans ce dossier, l'intention du gouvernement a toujours été de n'exercer qu'un contrôle temporaire sur la SONACC afin de favoriser la cession des activités de cette société à un promoteur indépendant pour la relance de l'industrie des courses de chevaux. D'ailleurs, l'adoption de la *Loi modifiant la Loi sur la Société nationale du cheval de course* en juin 2006, s'inscrivait dans cette optique. Depuis, la majorité des actions ciblées pour la relance ont été réalisées, la SONACC ayant fait cession de l'ensemble de ses activités et actifs, à l'exception de certaines immobilisations.

« Par ailleurs, le gouvernement détient une participation dans la SONACC, comptabilisée au coût, sous la forme d'un prêt au montant de 10,4 millions de dollars et d'une avance de 12,7 millions de dollars. Au 31 mars 2009, le gouvernement croit fermement, sur la base de la valeur marchande des immobilisations de la SONACC, qu'il peut récupérer la totalité de ces prêts et avances.

« Comme le mentionne le Vérificateur général, le traitement comptable dans les états financiers du gouvernement des transactions effectuées avec la SONACC est justifié selon les principes comptables généralement reconnus. »

Université du Québec à Montréal

2.2.5.1 L'inclusion des entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation dans le périmètre comptable du gouvernement implique que le surplus ou le déficit annuel de chacune d'entre elles est ajouté à celui figurant dans les états financiers consolidés de celui-ci. Par le fait même, leurs surplus ou déficits cumulés influent sur la valeur comptabilisée des actifs non financiers du gouvernement. Il est donc important que les données provenant de ces entités soient de qualité pour que nous puissions formuler une opinion sur la fidélité des états financiers consolidés. Une des façons de confirmer cette qualité est de communiquer avec les vérificateurs des états financiers des principaux établissements. À cette occasion, nous nous assurons que leur opinion ne comporte aucune restriction ou commentaire qui pourrait avoir une incidence sur les Comptes publics.

2.2.5.2 L'UQAM est l'une des entités qui a été intégrée dans les états financiers consolidés du gouvernement du Québec depuis le 31 mars 2007. Comme la plupart des autres universités, son exercice financier annuel se termine le 31 mai. Le gouvernement a utilisé les données financières vérifiées du 31 mai 2008 dans ses états financiers pour 2008-2009. Nous avons réalisé des travaux afin de voir s'il n'y avait pas d'éléments importants survenus entre le 31 mai 2008 et le 31 mars 2009 qui auraient dû être considérés dans les derniers états financiers du gouvernement.

2.2.5.3 Dans son rapport sur les états financiers de l'UQAM pour l'exercice terminé le 31 mai 2008, le vérificateur externe mentionne qu'il n'est pas en mesure de se faire une opinion sur les coûts des immobilisations et le montant de la dette à long terme de 112 millions de dollars pour l'Îlot Voyageur, tous comptabilisés dans le Fonds des immobilisations, et sur les engagements liés à ce projet faute d'avoir reçu une confirmation externe quant au degré d'avancement des travaux. L'année dernière, le gouvernement avait ajouté une provision de 200 millions au déficit annuel de l'UQAM pour faire face aux dévaluations futures qui pourraient survenir concernant l'Îlot Voyageur. Il a maintenu cette provision additionnelle en 2008-2009 en plus d'avoir versé la somme de 200 millions dans une fiducie créée pour tenir l'université indemne des conséquences financières liées à ces travaux.

2.2.5.4 Des obligations contractuelles de 455 millions de dollars engagées par l'UQAM relativement à l'Îlot Voyageur ont également été incluses dans celles présentées à l'annexe 18 des états financiers consolidés du gouvernement.

2.2.5.5 À notre avis, compte tenu des montants en cause et du traitement comptable adopté par le gouvernement, la restriction formulée par le vérificateur externe ne nuit pas à la fidélité des états financiers consolidés du gouvernement au 31 mars 2009 pris dans leur ensemble.

Suivi de nos recommandations concernant le Fonds d'amortissement des régimes de retraite et le Fonds des générations

2.2.6.1 Dans le *Rapport spécial du Vérificateur général du Québec déposé à l'Assemblée nationale à l'occasion de la publication des Comptes publics du gouvernement du Québec pour l'année financière terminée le 31 mars 2008*, nous avons formulé au gouvernement deux recommandations se rapportant aux informations présentées dans les Comptes publics concernant le FARR et le Fonds des générations. Nous lui avons alors recommandé de préciser dans ses Comptes publics :

- sur quel horizon le rendement visé des actifs du FARR est recherché et d'indiquer le taux de rendement moyen obtenu sur ce même horizon jusqu'à présent ;
- le rendement visé pour le Fonds des générations, l'horizon sur lequel ce rendement est recherché, le taux de rendement annuel réel au cours des deux dernières années et le taux de rendement moyen obtenu sur l'horizon recherché jusqu'à présent.

2.2.6.2 En ce qui concerne le FARR, tout comme l'an dernier, le gouvernement fournit dans son *Plan budgétaire 2009-2010* les principales informations de sa politique de placement en vigueur au 1er janvier 2009 à l'égard du Fonds. Il y mentionne qu'en vertu de cette politique le FARR devrait générer un rendement annuel à long terme de 7 p. cent.

2.2.6.3 Le gouvernement présente également les principales informations concernant sa politique de placement en vigueur au 31 mars 2008 et au 31 mars 2009 dans la note 7 de ses états financiers. En plus de ces informations, cette note fait état des hypothèses économiques utilisées par les actuaires pour déterminer la valeur des obligations actuarielles. Ces hypothèses représentent aussi le rendement espéré à l'égard du FARR. Pour la première fois, en 2009, les années visées par ces hypothèses sont précisées. Ainsi, la moyenne des rendements prévus est de 6,83 p. cent jusqu'en 2017 et de 7,5 p. cent pour les années 2018 et suivantes.

2.2.6.4 La note 7 des états financiers indique également le rendement réalisé par le FARR au cours des deux dernières années ainsi que le taux de rendement prévu pour les actifs du Fonds en 2008-2009. Il est à noter que le revenu annuel de placement du FARR comptabilisé dans les états financiers consolidés du gouvernement est obtenu en appliquant ce taux de rendement prévu à la valeur de marché redressée du Fonds au début de l'année et aux dépôts effectués en cours d'année. Le tableau 3 reprend cette information et y ajoute les deux années précédentes au bénéfice des parlementaires.

Tableau 3
Rendement du Fonds d'amortissement des régimes de retraite (en millions de dollars)

	Avoir au 31 mars (à la juste valeur)	Rendement (%)*	Rendement prévu pour l'année concernée (%)*
2008-2009	25 535	(25,70)	6,57
2007-2008	32 024	0,73	6,83
2006-2007	28 859	11,93	6,79
2005-2006	23 042	14,70	6,98

* Ce rendement est mentionné dans la note 7 des états financiers consolidés du gouvernement du Québec.

2.2.4.5 Quant au Fonds des générations, le gouvernement ne présente aucune nouvelle information dans ses *Comptes publics 2008-2009*, sauf qu'il précise dans son *Plan budgétaire 2009-2010* que son horizon de placement est à long terme. Il ne divulgue cependant aucune période.

2.2.4.6 Les principales informations sur sa politique de placement en vigueur au 1er janvier 2009 sont aussi présentées dans le *Plan budgétaire 2009-2010*. L'objectif de rendement moyen visé à long terme y est également indiqué. Il est de 6,8 p. cent. Le tableau 4 présente le taux de rendement obtenu pour les actifs du Fonds des générations pour les trois dernières années, soit depuis qu'il existe.

Tableau 4
Rendement du Fonds des générations (en millions de dollars)

	Actif au 31 mars (à la juste valeur)	Rendement (%)
2008-2009	1 598	(21,80)
2007-2008	1 167	1,40
2006-2007	576	0,77

2.2.4.7 Les états financiers consolidés du gouvernement présentent à la note 9 le taux d'intérêt moyen pondéré du gouvernement. Le tableau 5 présente ces taux pour les quatre dernières années, de façon à les mettre en perspective avec le rendement réalisé sur les actifs du FARR et du Fonds des générations.

Tableau 5
Taux d'intérêt moyen pondéré du gouvernement du Québec sur ses dettes (en pourcentage)

	Taux d'intérêt moyen pondéré (%)
2008-2009	6,14
2007-2008	5,88
2006-2007	5,67*
2005-2006	5,39*

* Le taux d'intérêt moyen pondéré utilisé pour ces deux années correspond à celui de la dette directe. Depuis 2008-2009, le gouvernement ne présente plus le taux d'intérêt moyen selon les différentes catégories de dette.

2.2.4.8 À la lumière de ces renseignements et de ceux contenus dans les états financiers consolidés, nous considérons que les parlementaires détiennent certains éléments pertinents relativement à nos recommandations. Le gouvernement devrait toutefois bonifier l'information incluse dans ses Comptes publics afin que nous puissions conclure que les recommandations formulées l'an dernier sont appliquées. Nous tenons à préciser que la divulgation faite actuellement aux états financiers est conforme aux PCGR. Toutefois, nous jugeons que la présentation de renseignements additionnels concernant le FARR et le Fonds des générations informerait davantage les parlementaires et permettrait une meilleure reddition de compte pour l'évaluation de la performance du gouvernement à l'égard de l'utilisation de ces actifs.

3.2.4.9 Nous avons recommandé au gouvernement d'indiquer dans les Comptes publics le taux de rendement moyen obtenu sur le Fonds d'amortissement des régimes de retraite jusqu'à présent.

3.2.4.10 Pour le Fonds des générations, nous avons de nouveau recommandé au gouvernement de préciser dans ses Comptes publics :

- le rendement visé ;
- l'horizon sur lequel ce rendement est recherché ;
- le taux de rendement annuel pour l'année concernée ainsi que pour l'année précédente ;
- le taux de rendement moyen obtenu sur l'horizon recherché jusqu'à présent.

3.2.4.11 Commentaires du ministère des Finances

« Comme le vérificateur général le reconnaît dans le présent chapitre qui porte sur le FAIIF et le Fonds des générations, " la divulgation faite actuellement aux états financiers est conforme aux PCGR ".

« Le ministère tient à souligner que les comptes publics ne constituent pas le seul document par lequel le gouvernement rend des comptes au public et aux parlementaires. C'est dans le plan budgétaire qui accompagne le Discours sur le budget, qui est déposé et débattu pendant 25 heures à l'Assemblée nationale habituellement au mois plus tôt que les comptes publics, que le gouvernement explique en détail ses orientations budgétaires et financières. Ce document contient depuis plusieurs années une reddition de comptes détaillée sur le FAIIF et le Fonds des générations. »

Dépenses de transfert à des entités exclues du périmètre comptable

Patrick Dubuc
Directeur de vérification

Julie Laflamme
Chargée de projet

Et son équipe

2.3.1 À l'automne 2009, la comptabilisation des dépenses de transfert a fait l'objet de débats à l'Assemblée nationale. Dans ce contexte, nous avons jugé pertinent de faire le point sur ce sujet afin d'éclairer les parlementaires. De plus, compte tenu du fait que les débats ont porté essentiellement sur la comptabilisation des transferts effectués à des entités exclues du périmètre comptable dans le cadre des programmes d'infrastructures, nous présentons des informations plus détaillées sur ce sujet.

2.3.2 Nous entendons par « dépenses de transfert » les sommes transférées par un gouvernement à un particulier, à une organisation ou à un autre gouvernement, au titre desquelles le gouvernement cédant (celui qui effectue le transfert) :

- ne reçoit directement aucun bien ou service en contrepartie, comme ce serait le cas s'il s'agissait d'une opération d'achat/vente ;
- ne prévoit pas être remboursé ultérieurement, comme ce serait le cas s'il s'agissait d'un prêt ;
- ne prévoit pas toucher un produit financier, comme ce serait le cas s'il s'agissait d'un placement.

2.3.3 Les PCGR pour le secteur public prévoient que les transferts sont comptabilisés dans l'année financière au cours de laquelle surviennent les faits qui leur donnent lieu, dans la mesure où les transferts ont été autorisés et où les bénéficiaires ont satisfait aux critères d'admissibilité. Il doit également être possible de faire une estimation raisonnable du montant en cause.

2.3.4 Toutes les administrations publiques qui respectent les PCGR pour le secteur public fondent leurs conventions comptables au sujet des dépenses de transfert sur ces critères. C'est notamment le cas pour le Québec, l'Ontario et le gouvernement du Canada.

Dépenses de transfert liées aux infrastructures

2.3.5 En 2007, le gouvernement a annoncé un premier plan quinquennal de 38 milliards de dollars couvrant la période allant de 2007 à 2012 pour assurer la pérennité des infrastructures du Québec. Dans la foulée de la *Loi favorisant le maintien et le renouvellement des infrastructures publiques*, il a déposé la mise à jour de ce plan pour les années s'échelonnant de 2008 à 2013. Ainsi, les investissements ont été haussés à près de 42 milliards. Il est à noter que les investissements prévus touchent les entités incluses dans le périmètre comptable du gouvernement, comme les établissements de santé, mais aussi des entités qui en sont exclues, comme les municipalités.

2.3.6 Le tableau 6 présente la répartition de la contribution prévue du gouvernement, par secteur, dans le cadre du Plan québécois des infrastructures.

Tableau 6
Répartition des investissements en infrastructures (en millions de dollars)

Secteur	
Réseau routier	16 151
Transport en commun	2 639
Infrastructures maritimes	350
Santé	8 782
Éducation	6 041
Culture	1 182
Infrastructures municipales	3 629
Logements publics	1 158
Recherche	920
Justice et sécurité publique	956
Total	**41 808**

Comptabilisation des subventions conditionnée par le contenu des ententes.

2.3.7 Les subventions accordées aux entités exclues du périmètre comptable du gouvernement sont considérées comme des dépenses de transfert. Leur comptabilisation est conditionnée par le contenu des ententes conclues entre les bénéficiaires et le gouvernement. Selon les conditions et les critères de celles-ci, le gouvernement doit ou non inscrire les dépenses immédiatement dans ses états financiers.

2.3.8 Il existe plusieurs façons de subventionner les investissements en immobilisations des entités exclues du périmètre comptable du gouvernement. Aux fins du présent rapport, nous avons retenu les deux principales : subventionner directement les immobilisations visées ou encore subventionner le financement de ces immobilisations. Le choix effectué a généralement des conséquences directes sur le moment d'inscrire les dépenses aux livres du gouvernement et, par conséquent, sur la présentation de sa situation financière.

2.3.9 Le premier choix implique l'inscription d'une dépense de transfert dans les états financiers du gouvernement cédant dès que le bénéficiaire a satisfait aux critères d'admissibilité établis. Le gouvernement cédant s'assure que les dépenses du bénéficiaire de la subvention sont conformes aux stipulations prévues dans l'entente. Une fois ce contrôle exercé, la dépense est inscrite aux états financiers du gouvernement cédant. Ce dernier débourse généralement les sommes dues aux bénéficiaires lorsque les dépenses admissibles ont été engagées conformément aux conditions prévues dans les ententes et, pour ce faire, il s'assure d'avoir les crédits nécessaires.

2.3.10 Le second choix implique que le gouvernement cédant subventionne le financement lié à l'acquisition des dépenses en immobilisations admissibles. Il s'engage alors à rembourser le principal et les intérêts en lien avec le financement de sa quote-part des immobilisations subventionnées. Le gouvernement débourse les sommes requises pour remplir ses obligations sur une période beaucoup plus longue, laquelle correspond au calendrier de financement convenu dans les ententes. Ainsi, les dépenses de transfert associées à une subvention pour le financement des immobilisations s'échelonnent sur plusieurs années, comparativement à celles liées à une subvention directe d'immobilisations qui s'étalent généralement sur un horizon beaucoup plus restreint.

2.3.11 Le gouvernement du Québec ne subventionne généralement pas directement les dépenses en immobilisations des entités exclues du périmètre comptable. Il subventionne plutôt le financement de celles-ci. La plupart du temps, il consigne dans un contrat les modalités de versement (principal et intérêts) convenues avec le bénéficiaire de la subvention. Il y ajoute une clause stipulant que l'aide accordée sera versée sous réserve de l'approbation des crédits par l'Assemblée nationale. Plus précisément, cette clause signifie que l'aide gouvernementale promise pourrait ne pas être déboursée si l'Assemblée nationale ne votait pas les crédits suffisants pour respecter les engagements pris par le gouvernement.

2.3.12 En conséquence, le gouvernement estime que l'autorisation de verser la subvention est obtenue uniquement lorsque les crédits sont votés.

2.3.13 Somme toute, une dépense de transfert est inscrite dans les états financiers du gouvernement uniquement lorsque les deux conditions suivantes sont remplies :

- les crédits sont votés par l'Assemblée nationale ;
- les faits donnant lieu au transfert sont survenus.

2.3.14 Concrètement, les conditions sont remplies et les dépenses sont inscrites lors de l'autorisation du transfert par le gouvernement, qui s'effectuera en fonction du versement du principal et des intérêts par les entités subventionnées sur le financement de leurs immobilisations.

2.3.15 Par ailleurs, le gouvernement du Québec considère les montants non encore versés comme étant des obligations contractuelles et les présente ainsi dans les notes et les annexes de ses états financiers.

2.3.16 Le traitement comptable effectué par le gouvernement du Québec est conforme aux normes comptables actuelles du CCSP en ce qui a trait aux dépenses de transfert et aux obligations contractuelles.

2.3.17 Au 31 mars 2009, l'annexe 20 des états financiers consolidés du gouvernement faisait état d'engagements totalisant 6,5 milliards de dollars pour le remboursement du principal des emprunts contractés pour l'acquisition d'immobilisations. En outre, le gouvernement versera également les intérêts dus en vertu de ces obligations contractuelles. Il y aura donc au fil du temps, 6,5 milliards en subventions qui seront inscrits aux dépenses du gouvernement conformément aux ententes signées, et ce, sans compter les intérêts qui s'y ajouteront. Ces subventions accordées à des entités exclues du périmètre comptable concernent des immobilisations déjà construites, mais qui ont été financées à long terme.

Au fil du temps, un montant de 6,5 milliards sera inscrit aux dépenses.

2.3.18 Notons qu'aux fins de notre calcul de la dette supportée par le gouvernement du Québec présenté au chapitre 3 du présent tome, nous avons pris en compte les obligations contractuelles de cette nature parce que nous considérons qu'elles sont équivalentes à de la dette au moment de leur engagement, sous réserve de l'approbation des crédits par l'Assemblée nationale.

Comparaison du Québec avec l'Ontario

Le Québec subventionne le financement; l'Ontario, l'immobilisation.

2.3.19 Dans l'analyse des états financiers incluse dans les *Comptes publics de l'Ontario 2008-2009*, le gouvernement indique que les transferts effectués à des fins d'immobilisations et les autres dépenses d'infrastructures sont inscrits comme charges dans l'état consolidé des résultats de la province. Il découle de cette assertion que, contrairement au Québec, le gouvernement de l'Ontario a choisi de subventionner directement les dépenses d'infrastructures effectuées par les entités exclues du périmètre comptable, et ce, indépendamment du mode de financement de celles-ci.

2.3.20 Si, à l'instar du gouvernement de l'Ontario, le gouvernement du Québec avait fait le choix de subventionner les investissements en immobilisations admissibles dès que celles-ci surviennent plutôt que leur financement, nous estimons qu'il y aurait eu un déficit annuel supplémentaire de 471 millions de dollars en 2008-2009. Les déficits cumulés seraient, quant à eux, supérieurs de 6,5 milliards au 31 mars 2009. L'écart entre ces deux chiffres s'explique par les dépenses admissibles effectuées par les bénéficiaires dans les années antérieures à 2008-2009, mais dont les crédits n'ont pas encore été votés par l'Assemblée nationale.

2.3.21 La comptabilisation des dépenses de transfert est extrêmement complexe et fait d'ailleurs l'objet de vives discussions au sein des différentes administrations publiques canadiennes depuis 2002. Le CCSP est en train d'élaborer un quatrième exposé-sondage afin de modifier les normes actuelles. Nous invitons le gouvernement à effectuer une vigie sur le développement de cette norme, compte tenu de l'importance financière de ces dépenses pour lui.

2.3.22 **Commentaires du ministère des Finances**

« Le traitement comptable des dépenses de transfert à des entités hors périmètre pour l'acquisition d'immobilisations, effectué par le gouvernement du Québec, est conforme aux principes comptables généralement reconnus actuels pour le secteur public. D'ailleurs, le Vérificateur général le confirme dans le présent rapport.

« Contrairement à l'Ontario, le gouvernement privilégie des ententes où il subventionne le remboursement du financement des immobilisations acquises par des entités, qu'elles soient incluses ou non dans son périmètre. Les immobilisations étant utilisées sur une longue période pour la prestation de services à la population, la façon de subventionner retenue par le gouvernement permet de tenir compte de cette réalité en répartissant la constatation de la dépense dans le temps. Le gouvernement applique un traitement comptable similaire pour ses propres immobilisations. En effet, leur coût est inscrit à la dépense, par le biais d'une dépense d'amortissement, sur la durée prévue de leur utilisation.

« Par ailleurs, d'autres gouvernements font le choix de subventionner directement les acquisitions d'immobilisations. Le traitement comptable de leur dépense de transfert qui en découle, bien que différent, est également conforme aux principes comptables généralement reconnus pour le secteur public. Dans un cas comme dans l'autre, le traitement comptable reflète la réalité des ententes de subventions conclues.

« Finalement, le gouvernement participe et suit activement depuis 2002 les travaux de l'ICCA sur la comptabilisation des paiements de transfert. »

Croissance des dépenses de programmes

Équipe :
Christine Roy
Directrice de vérification
Marie-Josée Cyr
Anny-Jane Ouellet
Chargées de projet

2.4.1 Dans sa mise à jour économique et financière du 27 octobre 2009, le gouvernement du Québec a présenté son cadre financier dans lequel il prévoit un retour à l'équilibre budgétaire en 2013-2014. Ce plan repose, entre autres, sur l'hypothèse que les dépenses de programmes vont croître à un rythme de 3,2 p. cent à compter de 2010-2011 et pendant les trois années suivantes.

2.4.2 Les dépenses de programmes du gouvernement, telles qu'elles sont définies dans cette mise à jour, incluent les dépenses effectuées par les ministères et les organismes budgétaires[4]. Celles-ci sont notamment constituées des dépenses de transfert aux entités autres que budgétaires ainsi que des dépenses pour l'acquisition de biens et de services fournis par ces entités. À titre d'exemple, mentionnons le loyer que paient les ministères et les organismes budgétaires à la Société immobilière du Québec (SIQ). La SIQ est un organisme autre que budgétaire qui a pour principale mission de mettre à la disposition des ministères et organismes publics des immeubles et de leur fournir des services de construction, d'exploitation et de gestion immobilière. L'annexe 3 présente la liste des entités autres que budgétaires, à l'exception des comptes à fin déterminée puisque leur incidence sur le surplus ou le déficit des états financiers consolidés du gouvernement est nulle.

2.4.3 Il est important de faire la distinction entre la croissance des dépenses de programmes effectuées par le gouvernement relativement aux entités autres que budgétaires et la croissance des dépenses de ces entités. À ce chapitre, il faut comprendre que les montants que le gouvernement comptabilise dans ses dépenses de programmes relatives aux entités autres que budgétaires sont inscrits comme revenus dans les états financiers de ces dernières. Ces revenus financeront en tout ou en partie leurs dépenses. Si la croissance de leurs dépenses dépasse celle de leurs revenus provenant du gouvernement, ces entités devront se financer au moyen d'autres sources de revenus, sinon elles enregistreront un déficit.

2.4.4 Dans les prévisions budgétaires présentées au tableau 7, les résultats nets des entités autres que budgétaires consolidées, soit la différence entre leurs revenus et leurs dépenses, sont considérés globalement. L'information disponible ne permet pas d'évaluer distinctement la croissance prévue de leurs dépenses et de leurs revenus jusqu'en 2014.

4. La liste des organismes budgétaires est présentée à l'annexe 1 des états financiers consolidés du gouvernement du Québec.

Tableau 7
Prévisions budgétaires 2009-2014, après la mise en œuvre du Plan de retour à l'équilibre budgétaire (en millions de dollars)

	Données réelles	Prévisions		Projections			Total
	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2010-2014
Opérations budgétaires							
Total des revenus budgétaires	**62 916**	**62 025**	**63 585**	**65 480**	**68 031**	**70 968**	**330 089**
Variation (%)	(0,3)	(1,4)	2,5	3,0	3,9	4,3	s.o.
Dépenses budgétaires							
Dépenses de programmes	(58 550)	(60 139)	(62 049)	(64 019)	(66 050)	(68 145)	(320 402)
Variation (%)	6,8	2,7	3,2	3,2	3,2	3,2	s.o.
Service de la dette	(6 504)	(6 154)	(6 764)	(7 796)	(8 912)	(9 768)	(39 394)
Variation (%)	(7,4)	(5,4)	9,9	15,3	14,3	9,6	s.o.
Total des dépenses budgétaires	**(65 054)**	**(66 293)**	**(68 813)**	**(71 815)**	**(74 962)**	**(77 913)**	**(359 796)**
Variation (%)	5,2	1,9	3,8	4,4	4,4	3,9	s.o.
Résultats nets des entités autres que budgétaires consolidées, excluant le Fonds des générations	**293**	**(560)**	**(512)**	**(470)**	**(427)**	**(441)**	**(2 410)**
Résultats nets du Fonds des générations	587	715	881	958	1 039	1 128	4 721
Résultats nets des entités autres que budgétaires consolidées	**880**	**155**	**369**	**488**	**612**	**687**	**2 311**
Provision pour manques à gagner aux revenus	–	(300)	–	–	–	–	(300)
Plan de retour à l'équilibre budgétaire							
Mesures déjà déterminées dans le budget 2009-2010	–	–	615	1 590	1 950	2 360	6 515
Mesures additionnelles à identifier	–	–	450	2 576	4 140	5 114	12 280
Surplus (déficit)	**(1 258)**	**(4 413)**	**(3 794)**	**(1 681)**	**(229)**	**1 216**	**(8 901)**
Loi sur l'équilibre budgétaire							
Versement des revenus dédiés au Fonds des générations	(587)	(715)	(881)	(958)	(1 039)	(1 128)	(4 721)
Recours à la réserve de stabilisation	1 845	433	–	–	–	–	433
Solde pour les fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*	**0**	**(4 695)**	**(4 675)**	**(2 639)**	**(1 268)**	**88**	**(13 189)**

Source : MFQ.

2.4.5 Par ailleurs, ce tableau révèle que, pour les cinq prochaines années, les dépenses prévues et projetées de ces entités (excluant le Fonds des générations) excéderont leurs revenus de 2,4 milliards de dollars. Ce déficit cumulé de 2,4 milliards signifie que leurs revenus seront insuffisants pour leur permettre d'atteindre leur propre équilibre budgétaire. Or, la majeure partie de ces revenus provient du gouvernement du Québec. Ainsi, lorsque le gouvernement limite la croissance de ses dépenses de programmes, il limite fort probablement au même moment la croissance des revenus des entités autres que budgétaires. Il est donc possible que l'objectif visant à limiter la croissance des dépenses de programmes du gouvernement à 3,2 p. cent s'effectue au détriment des résultats de ces entités.

Entités autres que budgétaires : déficit de 2,4 milliards prévu pour les cinq prochaines années.

2.4.6 Les principales options possibles pour éviter que les entités accumulent ce déficit de 2,4 milliards de dollars sont les suivantes :

Aucun objectif connu pour la croissance des dépenses des entités autres que budgétaires.

- une augmentation des revenus provenant du gouvernement du Québec, ce qui compromettrait l'atteinte de son objectif de 3,2 p. cent;
- une augmentation de leurs revenus provenant de la vente de biens ou de la prestation de services à des entités exclues du périmètre comptable. À ce chapitre, rappelons que le plan de retour à l'équilibre budgétaire prévoit des mesures concernant l'indexation des tarifs de l'ordre de 420 millions dollars;
- une réduction de leurs dépenses découlant d'un contrôle plus rigoureux de celles-ci. D'ailleurs, il est possible que la croissance future de ces dépenses, laquelle ne fait l'objet d'aucun objectif connu, soit plus élevée que l'objectif fixé de 3,2 p. cent à l'égard des dépenses de programmes. Cela pourrait avoir un impact sur leur situation financière.

2.4.7 Nous avons donc comparé la croissance des dépenses de programmes avec la croissance des dépenses consolidées totales du gouvernement du Québec[5] pour la période couvrant les années 2000 à 2009 (voir le tableau 8). Les dépenses consolidées totales prennent en compte les dépenses de programmes, les dépenses des entités autres que budgétaires financées par des revenus ne provenant pas du gouvernement du Québec ainsi que celles qui n'ont pas encore été financées de sorte qu'elles entraînent un déficit.

5. Ces dépenses excluent celles du service de la dette.

Tableau 8
Taux annuel et moyenne des taux annuels de croissance des dépenses de programmes, des dépenses des entités autres que budgétaires et des dépenses consolidées totales*

Année	Dépenses de programmes (en millions de dollars)	Taux de croissance (%)	Dépenses des entités autres que budgétaires excluant le service de la dette (en millions de dollars)**	Taux de croissance (%)	Dépenses consolidées totales excluant le service de la dette (en millions de dollars) (B+D)	Taux de croissance (%)
A	B	C	D	E	F	G
2000	37 850	2,15	1 598	(4,25)	39 448	1,88
2001	40 165	6,12	1 480	(7,38)	41 645	5,57
2002	41 888	4,29	1 790	20,95	43 678	4,88
2003	43 865	4,72	1 956	9,27	45 821	4,91
2004	45 339	3,36	2 308	18,00	47 647	3,99
2005	47 656	5,11	2 444	5,89	50 100	5,15
2006	49 229	3,30	3 192	30,61	52 421	4,63
2007	51 734	5,09	3 558	11,47	55 292	5,48
2008	54 826	5,98	3 516	(1,18)	58 342	5,52
2009	58 550	6,79	3 118	(11,32)	61 668	5,70
Moyenne (2000-2009)		**4,69**		**7,21**		**4,77**
Moyenne (2003-2009)		**4,91**		**8,96**		**5,05**

* Avant la réforme comptable, soit avant 2007, les résultats des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation n'étaient pas inclus dans les données financières des comptes publics.

** Ces dépenses incluent les ajustements de consolidation. Elles représentent la portion de dépenses non financées par des revenus provenant du périmètre comptable.

Sources : *Budget 2009-2010* et *Comptes publics 2008-2009*.

2.4.8 Comme le montre le tableau 8, la moyenne des taux annuels de croissance des dépenses consolidées totales (excluant le service de la dette) sur 10 ans est de 4,77 p. cent comparativement à 4,69 p. cent pour la croissance des dépenses de programmes.

2.4.9 La différence entre le taux de croissance des dépenses consolidées totales (excluant le service de la dette) et celui des dépenses de programmes s'explique par le fait que les dépenses des entités autres que budgétaires se sont accrues en moyenne plus rapidement que les dépenses de programmes. Nous avons calculé la moyenne des taux annuels de croissance des dépenses de ces entités, non financées par des revenus provenant du périmètre comptable. Cette moyenne se chiffrait à 7,21 p. cent au cours des 10 dernières années. Elle est de 8,96 p. cent lorsque nous la calculons sur 7 ans, soit de 2003-2009.

Illustration avec La Financière agricole du Québec

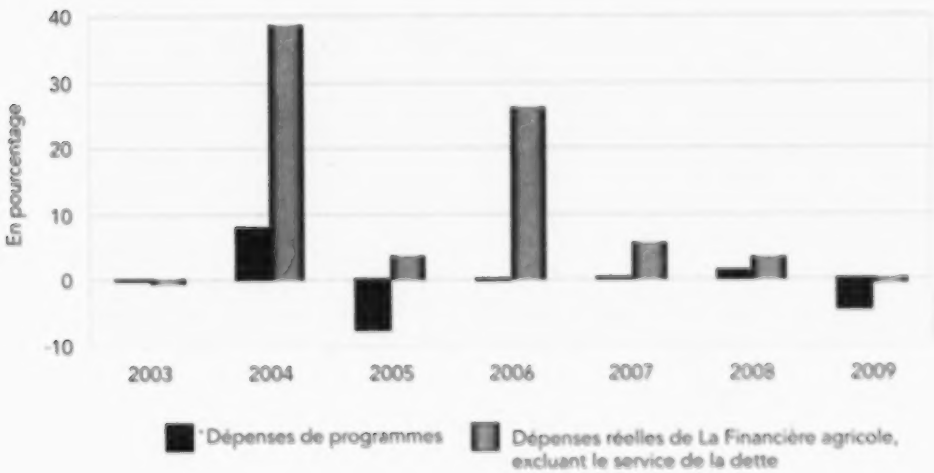
2.4.10 La Financière agricole est un organisme autre que budgétaire. Elle a été créée le 17 avril 2001. Elle est issue du regroupement de la Régie des assurances agricoles du Québec et de la Société de financement agricole. Elle a pour principale mission de soutenir et de promouvoir, dans une perspective de développement durable, le développement du secteur agricole et agroalimentaire. Son premier exercice financier s'est terminé le 31 mars 2002.

2.4.11 La Financière agricole du Québec finance principalement ses activités au moyen de revenus de transfert provenant du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation. À ce titre, elle reçoit annuellement une enveloppe de 305 millions de dollars, et ce, depuis l'exercice s'étant terminé le 31 mars 2002. Cette contribution annuelle représente en moyenne 95,5 p. cent des contributions totales reçues du gouvernement du Québec par La Financière agricole au cours des huit dernières années. En effet, cette dernière reçoit également d'autres contributions du gouvernement du Québec, lesquelles ont varié entre 2 et 37 millions de dollars entre 2002 et 2009. En conséquence, la moyenne des taux annuels de croissance des dépenses de programmes du gouvernement à l'égard de La Financière agricole pendant cette période se situe à −0,4 p. cent.

2.4.12 Par contre, les dépenses réelles[6] de La Financière agricole ont presque doublé entre 2002 et 2009, passant de 408 millions à 798 millions de dollars. En moyenne, leur croissance annuelle a été de 10,9 p. cent pendant cette période de sept ans.

2.4.13 Le graphique 1 montre que la croissance annuelle des dépenses de programmes du gouvernement relativement à La Financière agricole est plutôt stable comparativement à la croissance annuelle des dépenses réelles (excluant le service de la dette) de cette dernière.

Graphique 1
Taux annuel de croissance des dépenses de programmes du gouvernement concernant La Financière agricole et des dépenses réelles de La Financière agricole*



* Les données proviennent des états financiers vérifiés de La Financière agricole.

6. Il s'agit des dépenses non consolidées, c'est-à-dire des dépenses qui excluent celles de sa filiale, Capital Financière agricole inc., et celles du service de la dette.

2.4.14 L'augmentation des dépenses réelles de La Financière agricole n'ayant pas été compensée par une augmentation des revenus de transfert suffisante du gouvernement, le déficit cumulé de cette dernière a augmenté. De fait, ce déficit cumulé se chiffrait à 645 millions au 31 mars 2009.

Déficit cumulé de La Financière agricole: 645 millions au 31 mars 2009.

2.4.15 Soulignons toutefois que le gouvernement a annoncé en novembre 2009 la bonification de l'enveloppe annuelle de 305 millions de dollars accordée à La Financière agricole. Celle-ci passera à 630 millions à compter de 2010-2011, et ce, pour les cinq prochaines années, soit jusqu'en 2014-2015. Il s'agit d'une hausse de 107 p. cent qui n'est pas reflétée dans les dépenses de programmes incluses dans l'énoncé économique d'octobre 2009.

2.4.16 La bonification aura pour effet de faire bondir les dépenses de programmes du gouvernement pour la première année (2010-2011). Par la suite, il n'y aura pas de croissance de ces dépenses puisqu'il s'agit d'une enveloppe fermée, à moins que le gouvernement n'injecte des sommes supplémentaires pour éponger le déficit cumulé de La Financière agricole ou pour tout autre motif. Compte tenu du fait que les revenus de transfert comptabilisés par cet organisme seront relativement stables, les surplus ou les déficits découlant de la variation de ses dépenses réelles se refléteront dans le résultat net des entités autres que budgétaires.

2.4.17 Somme toute, nous pouvons déduire de cette analyse que la croissance des dépenses de programmes du gouvernement peut s'éloigner de celle des dépenses totales des entités autres budgétaires et, en conséquence, des dépenses consolidées de toutes les entités du secteur public.

2.4.18 Le tableau 7 montre que le résultat net des opérations des entités autres que budgétaires (excluant les opérations du Fonds des générations) sera négatif pendant la période couverte par le cadre financier. Le gouvernement n'a pas présenté d'objectif explicite sur la croissance des dépenses de ces entités autres que budgétaires. Ces dépenses auront une incidence sur l'atteinte de l'équilibre budgétaire en 2013-2014, de sorte que le contrôle de leur croissance devra être tout aussi rigoureux que celui exercé sur les dépenses de programmes.

2.4.19 Commentaires du ministère des Finances

« Le budget du gouvernement est préparé et présenté en lien avec les dispositions de la *Loi sur l'administration financière*. Cette loi a pour objet d'établir un cadre de gestion et de reddition de comptes de ressources financières des ministères, des organismes et des entreprises du gouvernement. Elle énumère en annexe les organismes budgétaires et ceux autres que budgétaires.

« À chaque année, le taux de croissance des dépenses de programmes est établi en fonction des hypothèses les plus probables et des actions que le gouvernement entend prendre pour atteindre ces objectifs de croissance. C'est d'ailleurs pour cette raison qu'il a lancé les consultations prébudgétaires 2010-2011 pour faire les choix qui s'imposent afin que les objectifs de croissance des dépenses de programmes fixés soient atteints.

« Les organismes autres que budgétaires ont pour mission la vente de biens et services à des entités gouvernementales, à des corporations privées ou encore, à des citoyens. Ils ont comme objectif de présenter des revenus et dépenses en équilibre. Leurs sources de revenus sont principalement les transferts des ministères et la tarification des biens livrés et des services rendus. Leurs revenus provenant des transferts des ministères sont alors considérés dans les dépenses de programme. Ainsi, une partie des dépenses de ces organismes ne sont pas considérées comme des dépenses de programmes lorsqu'elles ont été financées par des revenus qui leur sont propres. Par exemple, les dépenses liées aux services d'hébergement à la Société des établissements de plein air du Québec ne sont pas considérées comme des dépenses de programmes parce qu'elles font l'objet d'une tarification aux usagers.

« Enfin, pour ce qui est de l'exemple cité relativement à La Financière agricole du Québec, il convient de mentionner que le financement de cet organisme était encadré par une enveloppe fermée de 305 millions de dollars par année enchâssée dans une convention de sept ans. Le gouvernement a par ailleurs décidé, après la mise à jour économique de l'automne 2009, de rehausser l'enveloppe budgétaire à 630 millions. Les dépenses de programmes seront par conséquent ajustées. »

Développement de la normalisation quant à la vérification financière

Patrick Dubuc
Directeur de vérification
Julie Laflamme
Chargée de projet
Et son équipe

2.5.1 L'ICCA a terminé son projet visant l'adoption des normes internationales d'audit à titre de Normes canadiennes d'audit (NCA). Ces nouvelles normes seront applicables pour les vérifications d'états financiers des exercices clos à compter du 14 décembre 2010. Pour les états financiers du gouvernement, les NCA s'appliqueront au moment de la vérification ayant trait à l'année financière terminée le 31 mars 2011.

2.5.2 Lors de leur mise en œuvre, les NCA constitueront les normes d'audit généralement reconnues du Canada. Le terme « audit » remplacera les termes « certification » et « vérification » et le vérificateur sera désigné comme étant l'« auditeur ».

2.5.3 En plus des changements terminologiques, une autre modification influera de façon importante sur nos travaux. Il s'agit de la norme qui concerne l'audit des états financiers de groupe.

2.5.4 Cette norme vient encadrer le rôle de l'auditeur d'un groupe et ses relations avec les auditeurs des filiales ou des autres composantes incluses dans le périmètre comptable. Notamment, l'équipe de l'auditeur du groupe doit déterminer si elle pourra intervenir dans les travaux de l'auditeur de la composante dans la mesure nécessaire pour obtenir des éléments probants suffisants et appropriés. Par exemple, l'équipe affectée à l'audit d'un groupe devra intervenir dans l'évaluation des risques effectuée par les auditeurs des composantes afin d'avoir une compréhension suffisante du groupe. Ainsi, en tant qu'auditeur des états financiers consolidés du gouvernement, nous devrons participer plus activement à l'audit des filiales importantes. Notre nomination à titre de covérificateur des états financiers d'Hydro-Québec à compter de l'année financière se terminant le 31 décembre 2010 nous permettra d'améliorer notre connaissance de cette entité et contribuera à nous conformer aux NCA de façon efficiente. Nous sommes à examiner les autres incidences que la nouvelle norme sur l'audit des états financiers de groupe pourrait avoir sur nos travaux dans les autres entités dont nous vérifions les états financiers. Par ailleurs, les PCGR du Canada, qui sont appliqués par les entreprises ayant une obligation d'information du public, seront remplacés par les Normes internationales d'information financière (IFRS) pour les exercices ouverts à compter du 1er janvier 2011.

2.5.5 Le passage aux IFRS pourrait avoir des répercussions significatives sur les équilibres financiers du gouvernement étant donné que ses entreprises – présentées à l'annexe 4 de ses états financiers consolidés ainsi que leurs filiales – y seront assujetties. En effet, les résultats annuels des entreprises sont inclus dans ceux du gouvernement sans harmonisation des conventions comptables. Il s'ensuit que l'incidence des modifications touchant les conventions comptables suivies par les entreprises du gouvernement se répercute automatiquement sur les résultats financiers de celui-ci.

États financiers des établissements du réseau de la santé et des services sociaux

Équipe :
Ruth Guérin
Marie-France Lavarenne
André Vallette
Directeurs de vérification

Nicolas Bouge
Nathalie Rufiar
Renée Lambert
Chargés de projet

Nouvelle responsabilité du Vérificateur général

2.6.1 Depuis juin 2008, des modifications à la *Loi sur le vérificateur général* permettent au titulaire de cette fonction d'entreprendre, à sa discrétion, des travaux de vérification financière auprès d'entités associées au réseau de la santé et des services sociaux. Des sommes substantielles sont affectées annuellement au financement des activités de ce réseau. Ainsi, les montants alloués aux agences et aux établissements inclus dans le périmètre du gouvernement se sont élevés, en 2008-2009, à plus de 16,5 milliards de dollars.

2.6.2 En ce qui a trait à l'exercice terminé le 31 mars 2009, nous avons effectué la vérification des livres et des comptes de trois établissements, soit le Centre montérégien de réadaptation (budget de 40 millions de dollars), le Centre de santé et de services sociaux Pierre-Boucher (budget de 270 millions) et le Centre de santé et de services sociaux de Québec-Nord (budget de 179 millions). Nos travaux se sont terminés à la mi-juin 2009.

2.6.3 Ces missions, qui constituaient une première, nous ont permis de dégager certains constats méritant d'être portés à l'attention de l'Assemblée nationale.

Portée et étendue de la vérification

2.6.4 Un établissement doit, au terme de chaque exercice, transmettre à l'agence son rapport financier. Ce rapport doit être préparé sur les formules prescrites (AS-471) par le ministre et comporter les états financiers de l'établissement, le rapport de vérification visé à l'article 294 de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* (LSSSS) et tout autre renseignement requis par l'agence ou par le ministre.

2.6.5 Afin de répondre aux demandes de l'agence et du ministre, les établissements cumulent et produisent une quantité importante de données de nature financière, quantitative (notamment à l'égard du volume d'activités) et administrative (en matière de main-d'œuvre, entre autres) dans leur rapport financier annuel respectif.

Importante quantité de données dans le rapport des établissements.

2.6.6 Les vérificateurs externes sont tenus, selon les exigences de la LSSSS, d'exprimer leur opinion sur tout le contenu du rapport en question. Or, d'habitude, l'opinion de ces professionnels porte uniquement sur les états financiers.

2.6.7 En plus des particularités relatives au contenu même du rapport financier annuel, les caractéristiques de la vérification qui doit être effectuée auprès des établissements rattachés au réseau sont aussi édictées par la LSSSS ainsi que par le *Règlement sur la gestion financière des établissements et des conseils régionaux*. Ce règlement, qui établit les assises du programme de vérification à intégrer dans les missions confiées aux vérificateurs externes, a été adopté en 1984. Depuis, il a subi peu de modifications. D'ailleurs, les exigences concernant le rapport du vérificateur sont demeurées inchangées, malgré l'évolution des normes de certification.

2.6.8 Le libellé du règlement crée de la confusion et prête à interprétation quant à la portée et à l'étendue des travaux de vérification à réaliser, puisque le vocabulaire employé s'éloigne sensiblement de celui en usage dans la profession comptable.

2.6.9 À preuve, ce règlement demande au vérificateur d'exprimer une opinion sur la véracité des données quantitatives sur les opérations à partir d'un examen des méthodes de collectes et d'enregistrement des données. Le terme « véracité » ne renvoie pas aux concepts définis dans les NVGR. Par contre, ces données précisent qu'un examen procure un niveau d'assurance moindre qu'une vérification.

2.6.10 Le règlement prévoit aussi que le vérificateur doit exprimer une opinion sur la valeur des procédures de contrôle interne suivies par l'établissement ainsi que sur la conformité des pratiques comptables de ce dernier ou du conseil régional avec les normes et les définitions contenues dans le *Manuel de gestion financière publié* par le ministre. Or, les missions de vérification dont l'objet est d'exprimer une opinion sur les états financiers ne permettent pas de se prononcer quant à l'efficience ou à l'efficacité des contrôles internes, quelle que soit la stratégie de vérification retenue. Elles ne permettent guère davantage de porter un jugement sur les éléments de conformité qui n'ont aucune incidence financière. En conséquence, pour répondre aux diverses exigences qui lui sont imposées, le vérificateur devrait soit effectuer des travaux additionnels lui permettant d'exprimer une opinion sur la valeur des contrôles internes et la conformité des pratiques comptables – ce qui peut exiger plusieurs heures de travail et devenir onéreux –, soit convenir avec le ministère des procédés à mettre en œuvre, et ce, conformément aux NVGR.

2.6.11 Il convient enfin de signaler que le ministère fait parvenir un questionnaire aux vérificateurs externes afin de s'assurer que des points particuliers ont été considérés dans le cadre de chacune des missions.

2.6.12 La nature et l'étendue des travaux de vérification n'étant spécifiées ni dans le règlement ni dans les directives ministérielles, elles sont très variables d'un vérificateur à l'autre. Par exemple, alors que l'ancien vérificateur du rapport financier annuel produit par l'un des établissements visés par nos récents travaux avait consacré 2 heures à vérifier les données quantitatives, nous y avons affecté 75 heures. Cette variabilité dans la nature et l'étendue des travaux de vérification qui portent sur la conformité des opérations, l'efficacité des contrôles internes ainsi que l'intégralité et l'exactitude des données quantitatives fait en sorte que le niveau d'assurance obtenu par le ministère n'est pas constant.

2.6.13 Nous avons recommandé au ministère de préciser ses exigences au regard des vérificateurs externes en s'assurant que celles-ci sont conformes à la réglementation.

2.6.14 Commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux

« Des travaux sont actuellement en cours afin de revoir le mandat du vérificateur externe. »

États financiers des établissements du réseau de l'éducation

Équipe :
Hélène Duclos
Diane Petitclerc
Directrices de vérification
Caroline Blais
Josée Boivin
Annick Boutin
Josée Thiboutot
Chargées de projet

Nouvelle responsabilité du Vérificateur général

2.7.1 Pour les mêmes raisons que celles évoquées à la section précédente, nous avons réalisé des travaux de vérification financière auprès d'entités associées au réseau de l'éducation placées sous la responsabilité du MELS. Des sommes substantielles sont affectées annuellement au financement des activités de ce réseau. Ainsi, les montants alloués aux catégories d'établissements visés se sont élevés, en 2008-2009, à près de 7,7 milliards de dollars pour les commissions scolaires et à près de 1,7 milliard pour les cégeps.

2.7.2 En ce qui a trait à l'exercice terminé le 30 juin 2009, nous avons effectué la vérification des livres et comptes de quatre établissements (tableau 9).

Vérification des livres et comptes de deux commissions scolaires et de deux cégeps.

Tableau 9
Vérification des livres et comptes de quatre établissements

Établissements	Budget annuel (en millions de dollars)
Commission scolaire des Samares	216
Commission scolaire des Navigateurs	182
Cégep de Sainte-Foy	67
Collège de Maisonneuve	63

2.7.3 Nos travaux ont pris fin en octobre 2009 en ce qui concerne les cégeps et à la mi-décembre 2009 pour ce qui est des commissions scolaires. Ces travaux visaient à permettre au Vérificateur général de formuler son opinion à l'égard des états financiers ou de tout autre renseignement demandé.

2.7.4 Ces missions, qui constituaient une première, nous ont permis de dégager certaines observations méritant d'être portées à l'attention de l'Assemblée nationale.

Portée et étendue de la vérification

Commissions scolaires

2.7.5 Les commissions scolaires sont régies par la *Loi sur l'instruction publique* et ses règlements. Les travaux de vérification à réaliser quant aux deux commissions scolaires visées ont porté sur :

- les états financiers annuels ;
- des procédés de vérification spécifiés à l'égard des différentes catégories d'effectif scolaire (jeune, adulte et formation professionnelle) ;
- des mécanismes de contrôle interne quant à la déclaration de l'effectif scolaire ;

- des procédés de vérification précisés afin de valider les données financières des commissions scolaires au 31 mars 2009, et ce, dans le but de s'assurer de l'exactitude des comptes publics du gouvernement du Québec pour l'exercice terminé à cette date.

2.7.6 À la suite de ces travaux, les deux commissions scolaires vérifiées ont dû apporter des redressements importants de leurs soldes d'ouverture, ce qui a fait basculer leur avoir net en déficit cumulé. En outre, elles ont revu en profondeur les notes accompagnant leurs états financiers. Dans les circonstances, le MELS a autorisé le report de leur reddition de comptes statutaire de plus d'un mois et demi.

L'avoir net devient un déficit cumulé.

2.7.7 Le rapport du vérificateur général accompagnant les états financiers des deux commissions scolaires vérifiées indique qu'ils donnent, à tous les égards, une image fidèle de la situation financière de la commission scolaire au 30 juin 2009, à l'exception du fait que ces états financiers ne sont pas conformes aux PCGR puisque l'état de la variation des actifs financiers nets (de la dette nette), celui des flux de trésorerie ainsi que les chiffres comparatifs ne sont pas inclus dans les états financiers.

2.7.8 Ce même type de restriction a été formulé dans le rapport des vérificateurs externes de toutes les commissions scolaires du Québec.

Bonnes pratiques

2.7.9 En vertu de l'article 284 de la *Loi sur l'instruction publique*, le ministre a le pouvoir de préciser le mandat applicable à l'ensemble des vérificateurs externes.

2.7.10 Pour l'exercice visé, le ministre avait défini ce mandat dans un document approuvé en avril 2009. Il y précisait les types de mission visée ainsi que le moment et les modalités de transmission des résultats de la vérification externe au MELS. Il est à noter que, au fur et à mesure de chacune des missions de vérification, le MELS a transmis aux vérificateurs des documents et des explications supplémentaires visant à les informer adéquatement de ses attentes.

Mandat de vérification bien précisé par le ministère.

2.7.11 La nature et l'étendue des travaux de vérification étant clairement spécifiées, elles assurent une constance d'un vérificateur à l'autre et garantissent le niveau d'assurance attendu quant aux données et aux conclusions communiquées au MELS.

2.7.12 En outre, nous avons observé une autre bonne pratique quant au mandat de la vérification de l'effectif scolaire confié aux vérificateurs externes par le MELS. En effet, les documents contenant les résultats de la vérification de l'effectif scolaire sont remplis et signés par les vérificateurs externes qui les acheminent au MELS après avoir validé l'exactitude de ceux-ci avec la direction. Cette procédure minimise le risque de modifications non autorisées des résultats de l'effectif scolaire, lequel constitue un élément crucial visant à assurer l'intégrité des données de base servant au financement des commissions scolaires.

Cégeps

2.7.13 Les cégeps sont régis par la *Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel* et ses règlements. Les travaux de vérification à réaliser quant aux deux cégeps visés ont porté sur :

- le rapport financier comprenant les états financiers dressés selon la forme prescrite par le MELS précisée dans le Régime budgétaire et financier des cégeps ;
- les méthodes utilisées pour la cueillette des données des catégories d'effectif scolaire et pour l'enregistrement des données ayant trait au personnel ;
- l'effectif scolaire ;
- le questionnaire relatif au cadre normatif et réglementaire ;
- les tableaux de compilation des consommations énergétiques, des coûts afférents et des superficies correspondantes ;
- le tableau de compilation des économies d'intérêts ;
- les centres collégiaux de transfert de technologie (CCTT).

2.7.14 Nos travaux de vérification ont donné lieu à l'émission d'un rapport du vérificateur sur des états financiers établis selon des règles comptables autres que les PCGR, et ce, sans restriction pour les deux cégeps vérifiés.

2.7.15 En matière de détermination des mandats de vérification à réaliser, les vérificateurs externes doivent examiner plusieurs sources pour s'assurer de leur intégralité. Ainsi, l'article 27 de la *Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel* stipule que les états financiers d'un collège accompagnés des rapports financiers que requiert le ministre et le rapport du vérificateur externe sont transmis à celui-ci au moment et dans la forme qu'il détermine.

2.7.16 L'article 26.3 de cette loi permet également au ministre de préciser le mandat applicable à l'ensemble des vérificateurs externes. Pour l'exercice visé, le ministre s'est prévalu de cette disposition en fournissant le questionnaire à l'intention du vérificateur ainsi que deux guides de vérification, l'un pour l'effectif scolaire et l'autre pour la collecte des données énergétiques.

2.7.17 Enfin, le Régime budgétaire et financier des cégeps édicté par le ministre mentionne l'exigence de vérifier le tableau de compilation des économies d'intérêts et celui des revenus et des dépenses des CCTT.

2.7.18 Par ailleurs, le fait de retrouver les mandats confiés aux vérificateurs externes dans plusieurs documents crée de la confusion quant à la nature et au nombre de mandats à réaliser. Ainsi, lors de la vérification de l'exercice précédent, un vérificateur a été informé tardivement que son mandat incluait la vérification de CCTT et, en conséquence, il n'a pu respecter le délai statutaire fixé au 1er novembre 2008.

Confusion sur la nature et le nombre de mandats de vérification.

2.7.19 La détermination des différents mandats et l'identification de leurs sources permettraient aux vérificateurs externes de répondre avec efficience et efficacité aux attentes du MELS et des établissements.

2.7.20 **Nous avons recommandé au MELS de regrouper chacun des mandats de vérification, d'identifier leurs sources et d'en informer annuellement les vérificateurs externes des cégeps.**

2.7.21 **Commentaires du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport**

« Le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport tient à souligner les efforts colossaux qui ont été déployés par son personnel et celui des commissions scolaires afin que celles-ci puissent appliquer dès 2008-2009 les principes comptables généralement reconnus (PCGR) du manuel de l'Institut canadien des comptables agréés du secteur public.

« Compte tenu de l'envergure des efforts à déployer, le ministère a choisi de prioriser les travaux afin que les commissions scolaires puissent ajuster leurs livres et comptes et présenter un état de la situation financière ainsi qu'un état des résultats conformes aux PCGR pour l'exercice financier 2008-2009. Pour ce faire, tel qu'indiqué au paragraphe 2.7.6, elles ont dû réaliser des travaux portant notamment sur la reconstitution historique du coût de près de 4 000 bâtiments ainsi que sur l'établissement d'une provision au titre des congés de maladie et vacances des employés. Cette première étape, qui représentait plus de 90 p. cent des efforts, a été réalisée avec succès.

« Pour l'exercice 2009-2010, les commissions scolaires complèteront les travaux visant à appliquer les PCGR. À cet effet, elles présenteront deux nouveaux états financiers, soit un état de la variation des actifs financiers et un état des flux de trésorerie ainsi que des chiffres comparatifs. La réalisation de ces deux états financiers dès 2008-2009 aurait pu compromettre les productions jugées essentielles qui ont été livrées au 30 juin 2009.

« Le ministère est d'accord avec les commentaires et recommandations du Vérificateur général à l'égard des cégeps. »

Commission de la construction du Québec

Équipe :

Lan Ha Thuy
Directrice de vérification

Josée Boivin
Chargée de projet

Respect des dispositions législatives du régime supplémentaire de rentes

2.8.1 Nous avons procédé à la vérification des livres et comptes de la Commission de la construction du Québec pour l'exercice terminé le 31 décembre 2008. Les travaux de vérification ont pris fin le 24 avril 2009. Nos travaux ont permis d'exprimer une opinion sans réserve sur les états financiers de cette entité. Cependant, le rapport du vérificateur fait état d'un cas de non-conformité aux dispositions relatives au financement et à l'évaluation de la solvabilité des régimes de retraite de la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*.

2.8.2 Le rapport du vérificateur sur les états financiers de la Commission pour les exercices terminés les 31 décembre 2001, 2002 et 2003 contenait une restriction portant sur le non-respect des dispositions législatives du régime supplémentaire de rentes figurant dans la *Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite*, entrée en vigueur le 1er janvier 2001. Pour l'exercice terminé le 31 décembre 2004, la restriction ne concernait plus que les dispositions relatives au financement et à l'évaluation de la solvabilité des régimes de retraite de la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*. Depuis 2004, l'évaluation actuarielle permettant d'établir la valeur des obligations du régime au 31 décembre, telle qu'elle est présentée dans les notes afférentes aux états financiers, reflète les modifications requises par la loi.

2.8.3 Cependant, la Commission est toujours en pourparlers avec la Régie des rentes du Québec quant à l'application des dispositions relatives au financement et à l'évaluation de la solvabilité des régimes de retraite. Le rapport du vérificateur sur les états financiers de la Commission pour les exercices terminés les 31 décembre 2005, 2006, 2007 et 2008 contient donc un commentaire relativement à leur non-conformité, les dispositions n'ayant pas été appliquées au régime supplémentaire de rentes.

2.8.4 En effet, la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* indique que la période d'amortissement des déficits actuariels aux fins de solvabilité, qui découlent d'une modification au régime, ne peut excéder cinq ans. En ce qui a trait à l'exercice terminé le 31 décembre 2008, l'application de cette disposition concernant la période d'amortissement aurait entraîné une hausse de la cotisation : 6,564 dollars par heure travaillée au lieu de 2,015 dollars pour un apprenti ou un compagnon. Une telle augmentation aurait servi à amortir la portion du déficit de 2 296 680 milliers de dollars non couverte par les cotisations pour services passés déterminées pour les cinq prochaines années.

Non-conformité à la loi : déficit de solvabilité non financé de 2,3 G$.

2.8.5 **Nous avons de nouveau recommandé à la Commission de respecter les dispositions de la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* auxquelles elle est assujettie.**

2.8.6 **Commentaires de la Commission**

« La Commission respectera les dispositions législatives auxquelles elle est assujettie. À cet égard, les discussions se poursuivent avec la Régie des rentes du Québec concernant l'application pour le régime de retraite de l'industrie de la construction de certains éléments relatifs au financement et à la solvabilité. »

Corporation d'hébergement du Québec

Équipe :
André Veillette
Directeur de vérification
Annie Larivière
Chargée de projet

2.9.1 Nous avons procédé à la vérification des livres et comptes de la Corporation d'hébergement du Québec pour l'exercice terminé le 31 mars 2009. Les travaux de vérification ont pris fin le 3 juin 2009. Nos travaux ont permis d'exprimer une opinion sans réserve sur les états financiers de la Corporation.

2.9.2 De plus, nous avons effectué le suivi de la recommandation portant sur la conformité aux lois et règlements que nous lui avions formulée dans le *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2003-2004*, puisqu'elle n'était pas encore appliquée. Les travaux menés en 2009 nous ont permis de constater que, comme l'an passé, les progrès réalisés à cet égard étaient satisfaisants.

Conformité aux lois et règlements

2.9.3 En vertu de l'article 77 de la *Loi sur la Corporation d'hébergement du Québec*, c'est le ministre de la Santé et des Services sociaux qui est responsable de l'application de cette loi. Ainsi, depuis 2003, la Corporation lui transmet annuellement son plan d'affaires et son plan triennal d'investissement.

2.9.4 Le plan d'affaires permet de définir, entre autres, sa clientèle, ses services ainsi que sa structure organisationnelle et d'établir des projections financières. Si l'on se reporte à l'article 47 de la loi, ce plan doit être soumis à l'approbation du gouvernement.

2.9.5 Par ailleurs, les priorités d'investissement dans les immeubles de la Corporation sont déterminées par l'élaboration d'un plan triennal d'investissement. Ce dernier doit également être soumis à l'approbation du gouvernement, selon l'article 52.

2.9.6 Pour la huitième année, le plan d'affaires et le plan triennal d'investissement de la Corporation n'ont pas été approuvés par le gouvernement, malgré nos recommandations à cet effet.

Pour la huitième année, le gouvernement n'a pas approuvé les plans.

2.9.7 Même si, en août 2009, le gouvernement n'avait toujours pas donné son accord à l'égard de ces documents, nous considérons que la Corporation a entrepris les démarches requises en ce sens.

2.9.8 **Nous avons de nouveau recommandé à la Corporation de poursuivre ses démarches auprès du ministre de la Santé et des Services sociaux afin que ce dernier soumette au gouvernement, pour approbation, son plan d'affaires et son plan triennal d'investissement, comme l'exige la loi, ou qu'il propose à l'Assemblée nationale les modifications législatives permettant de corriger la situation.**

2.9.9 **Commentaires de la Corporation**

« Au cours du prochain exercice, la Corporation poursuivra ses démarches en vue de faire approuver son plan d'affaires et son plan triennal d'investissement. »

Revenu Québec

Équipe :
Marie-France Laverrière
Directrice de vérification
Étienne Labelle

Respect de dispositions légales

2.10.1 En vertu de la *Loi sur le curateur public* et selon la *Loi sur le vérificateur général*, nous avons procédé à la vérification des livres et des comptes des biens sous administration de la Direction principale des biens non réclamés (DPBNR) de Revenu Québec pour l'exercice terminé le 31 décembre 2007. Les travaux de vérification ont pris fin en avril 2009. Le projet de rapport du vérificateur accompagnant ces états financiers sera officialisé lorsque ceux-ci seront approuvés par le ministère.

Remises faites à l'État

2.10.2 Au cours de l'exercice 2007, Revenu Québec a fait remise à l'État d'une somme totalisant 7,8 millions de dollars, à titre d'administrateur des biens non réclamés, un rôle qui lui est conféré par la *Loi sur le curateur public* et le *Code civil du Québec*. Or, cette remise, à être versée au Fonds des générations, a été effectuée avant que tous les actes administratifs requis, tels que la recherche d'un ayant droit ou la production des déclarations fiscales, n'aient été exécutés pour libérer les sommes à l'État, ce qui n'est pas conforme aux dispositions légales. Au 31 décembre 2007, ces exigences n'étaient toujours pas remplies à l'égard d'un montant résiduel de 3,2 millions de dollars de successions non réclamées sur 7,8 millions.

Remise de 7,8 millions à l'État non conforme aux dispositions légales.

2.10.3 Selon Revenu Québec, la situation relative à cette somme de 3,2 millions de dollars était la suivante au 21 janvier 2010 : 1,3 million de dollars avaient été dûment transférés à l'État, 1,7 million de dollars ont finalement été versés à des ayants droit identifiés par la suite, tandis que 224 120 dollars étaient toujours en analyse.

Délai de production des états financiers

2.10.4 Revenu Québec a déposé à l'Assemblée nationale ses deux derniers rapports annuels de gestion (2007-2008 et 2008-2009), conformément à l'article 26 de la *Loi sur l'administration publique* ; cet article fixe le délai de production non seulement du rapport annuel de gestion du ministère, mais également de celui des unités administratives relevant de sa responsabilité. Toutefois, ni l'un ni l'autre de ces rapports ne comportaient les états financiers des biens sous administration de la DPBNR au 31 décembre 2007. Cette lacune contrevient à l'article 66 de la *Loi sur le curateur public*, lequel précise que le rapport du vérificateur doit accompagner le rapport d'activités et les états financiers visés. De plus, un tel retard dans le dépôt de ces derniers remet en cause leur utilité ainsi que la pertinence de la reddition de comptes en découlant.

2.10.5 **Nous avons recommandé à Revenu Québec :**

- **de se conformer à toutes les dispositions légales concernant les remises à l'État effectuées à titre d'administrateur des biens non réclamés ;**
- **de respecter le délai de production des états financiers des biens sous administration de la Direction principale des biens non réclamés.**

2.10.6 Commentaires de Revenu Québec

« **Remises faites à l'État.** D'emblée, il est important de mentionner que les ayants droit peuvent récupérer auprès de Revenu Québec les sommes ainsi remises au ministre des Finances, y compris les biens dont la liquidation a produit ces sommes, et ce, avec les intérêts, au taux fixé par règlement, calculés depuis cette remise, conformément à l'article 41.1 de la *Loi sur le curateur public*. Sous réserve des dispositions du *Code civil du Québec* relatives à la pétition d'hérédité, ce droit est imprescriptible, sauf à l'égard des sommes dont le montant est inférieur à 500 dollars au moment de leur remise au ministre des Finances, où le droit de les récupérer se prescrit par 10 ans à compter de cette remise.

« À notre connaissance, cette situation n'a apporté aucun préjudice à personne. Les travaux dans ces dossiers se sont poursuivis et les analyses sont à compléter pour les 224 120 dollars restants.

« **Délai de production des états financiers.** Depuis le 1er avril 2006, soit la date de transfert de l'administration provisoire de tous les biens non réclamés à Revenu Québec, celui-ci a mis en œuvre plusieurs moyens pour améliorer la qualité et fiabilité des états financiers des biens sous administration. D'ailleurs, le Vérificateur général, lors de ses travaux a souligné que les systèmes comptables comportent des limitations importantes pour la production des informations financières. À cet égard des travaux ont cours pour le remplacement des systèmes informatiques utilisés pour l'administration et la comptabilisation des biens sous administration. Par ailleurs, les états financiers au 31 décembre 2006 ont été inclus dans notre rapport annuel de gestion de 2007-2008 ; pour ceux au 31 décembre 2007, des travaux ont cours pour refléter les informations financières les plus complètes et exactes possibles. »

Groupe de travail – Curateur public du Québec et Vérificateur général du Québec

Équipe :

Marie-France Laverrière
Directrice de vérification

André Miville
Directeur

Nathalie Richer

Historique et mandat du groupe de travail

2.11.1 En vertu de la *Loi sur le curateur public* et de la *Loi sur le vérificateur général*, nous procédons, depuis 1999, à la vérification annuelle des livres et des comptes sous administration du Curateur public du Québec. Les états financiers présentent le total des patrimoines administrés de quelque 12 000 personnes sous régime de protection public.

2.11.2 La préparation des états financiers est très complexe. En effet, le Curateur public dispose d'un système qui sert principalement à la gestion quotidienne des patrimoines des personnes, système qui présente des limitations importantes quant à la production agrégée de l'information financière. Cela oblige le Curateur public à recourir à un processus manuel de clôture des états financiers, lequel nécessite de multiples extractions de données de ce système de gestion.

2.11.3 Par conséquent, le processus requiert des ressources humaines considérables et entraîne beaucoup de manipulations qui accroissent le risque que les états financiers comportent des inexactitudes importantes. D'ailleurs, de 1999 à 2003, le Curateur public n'a pu produire des états financiers fiables et nos rapports de vérification ont tous contenu une récusation. Toutefois, à compter de 2004, la situation s'est améliorée. De fait, plusieurs années d'efforts consentis au développement et au raffinement des processus liés à l'extraction des données ont porté fruit. Malgré tout, le processus de clôture est manuel et est donc exposé à plus de risques d'inexactitudes.

2.11.4 En novembre 2008, au moment de discuter de l'impact des inexactitudes sur son opinion ayant trait aux états financiers des comptes sous administration de l'exercice terminé le 31 décembre 2007, le vérificateur général s'est interrogé sur les utilisateurs de ces états. Il s'est enquis également de la reddition de comptes qui exige des ressources importantes tant au Curateur public qu'au Vérificateur général. Il a alors proposé à la curatrice publique de mettre sur pied un groupe de travail afin de revoir la reddition des comptes sous administration. Ce groupe a été formé en janvier 2009.

2.11.5 Son mandat était de définir et de proposer de nouvelles modalités relatives à la reddition de comptes. La mise en place de ces modalités devait assurer une reddition de comptes fiable de l'activité fiduciaire et optimiser l'efficience des ressources qui y sont consacrées. Les travaux du groupe se sont échelonnés de janvier à octobre 2009 et ses membres se sont rencontrés régulièrement.

Résultats des travaux

2.11.6 Après ces 10 mois de travaux, le groupe apporte des solutions novatrices qui entraîneront des résultats concrets dans le respect des PCGR.

2.11.7 Pour relever ce défi, il a entre autres apprécié la reddition de comptes d'autres curateurs publics provinciaux. Il a aussi examiné chacune des conventions comptables poste par poste et déterminé l'incidence des nouvelles normes sur les instruments financiers. En outre, le groupe a évalué l'impact du fait que certains postes des états financiers ne sont pas établis au 31 décembre. De même, certaines conventions comptables et des modes de présentation ont dû faire l'objet d'approbations des hautes instances du Curateur public et du Vérificateur général. Ces actions permettront d'augmenter l'utilité de l'information financière. Le nouveau modèle d'états financiers a été préparé et apprécié. Enfin, les gains d'efficience qui seraient réalisés si l'on adopte ces hypothèses de travail ont été estimés.

2.11.8 Le Vérificateur général escompte consacrer quelque 350 heures de moins aux travaux de vérification, ce qui représente 11 p. cent de son budget de temps. Quant au Curateur public, il estime ses gains d'efficience à environ 3 000 heures réparties dans six centres d'activité. Ces gains sont récurrents.

Gains récurrents : Curateur public – 3 000 heures ; Vérificateur général – 350 heures.

2.11.9 Les efforts consentis par le groupe de travail ont permis d'atteindre les objectifs initiaux fixés par les représentants des deux organisations. Ainsi, les états financiers des comptes sous administration refléteront davantage l'activité fiduciaire du Curateur public et l'efficience des ressources affectées à leur préparation et à leur vérification sera optimisée.

2.11.10 Commentaires du Curateur public

« Les travaux de ce groupe de travail vont permettre au Curateur public d'améliorer ses processus relatifs à la préparation des états financiers des comptes sous administration. Les efforts du groupe et les gains qui en découlent sont bénéfiques pour l'organisation et le Curateur public, qui entend poursuivre sur cette voie, tient aussi à souligner l'esprit de collaboration du Vérificateur général dans ce projet. »

Annexe 1 – Rapport du vérificateur général

À l'Assemblée nationale,

J'ai vérifié l'état consolidé de la situation financière du gouvernement du Québec au 31 mars 2009 ainsi que les états consolidés des résultats de fonctionnement, des déficits cumulés, de la variation de la dette nette et des flux de trésorerie de l'année financière terminée à cette date. La responsabilité de la préparation de ces états financiers incombe au ministre des Finances. Ma responsabilité consiste à exprimer une opinion sur ces états financiers en me fondant sur ma vérification.

Ma vérification a été effectuée conformément aux normes de vérification généralement reconnues du Canada. Ces normes exigent que la vérification soit planifiée et exécutée de manière à fournir l'assurance raisonnable que les états financiers sont exempts d'inexactitudes importantes. La vérification comprend le contrôle par sondages des éléments probants à l'appui des montants et des autres éléments d'information fournis dans les états financiers. Elle comprend également l'évaluation des principes comptables suivis et des estimations importantes faites par le gouvernement, ainsi qu'une appréciation de la présentation d'ensemble des états financiers.

À mon avis, ces états financiers consolidés donnent, à tous les égards importants, une image fidèle de la situation financière du gouvernement du Québec au 31 mars 2009 ainsi que des résultats de ses activités, de la variation de ses déficits cumulés, de sa dette nette et de ses flux de trésorerie pour l'année financière terminée à cette date, selon les principes comptables généralement reconnus du Canada.

Par ailleurs, comme l'exige la *Loi sur le vérificateur général*, j'exprime l'opinion que ces états financiers consolidés donnent, à tous les égards importants, une image fidèle de la situation financière du gouvernement du Québec au 31 mars 2009 ainsi que des résultats de ses activités, de la variation de ses déficits cumulés, de sa dette nette et de ses flux de trésorerie pour l'année financière terminée à cette date, selon les conventions comptables du gouvernement du Québec qui sont énoncées dans la note 1 afférente aux états financiers consolidés. De plus, conformément à cette loi, je déclare qu'à mon avis, à l'exception de l'application rétroactive des modifications aux conventions comptables expliquées dans la note 3, ces conventions ont été appliquées de la même manière qu'au cours de l'année financière précédente.

Le vérificateur général du Québec,

Renaud Lachance, CA auditeur

Québec, le 12 octobre 2009

Annexe 2 – Audience du vérificateur général devant les membres de la Commission des finances publiques à l'occasion de l'étude du projet de loi n° 40, soit la *Loi modifiant la Loi sur l'équilibre budgétaire et diverses modifications législatives concernant la mise en œuvre de la réforme comptable*

Audience du vérificateur général, M. Renaud Lachance, devant les membres de la Commission des finances publiques lors de la séance publique relative au projet de loi n° 40 – *Loi modifiant la Loi sur l'équilibre budgétaire et diverses dispositions législatives concernant la mise en œuvre de la réforme comptable* 2 juin 2009

Monsieur le Président,

Monsieur le Vice-Président,

Madame et Messieurs les membres de cette commission,

Je vous remercie de m'offrir l'occasion de livrer mes commentaires et de répondre à vos questions relativement au projet de loi n° 40, soit la *Loi modifiant la Loi sur l'équilibre budgétaire et diverses dispositions législatives concernant la mise en œuvre de la réforme comptable*.

Il est important de mentionner que ma présence ici est un peu particulière. Mon rôle consiste généralement à me présenter devant des membres et des commissions parlementaires afin de discuter des rapports découlant de mes travaux de vérification. Il n'est donc pas usuel pour moi d'être consulté dans le cadre de l'adoption d'un projet de loi.

À l'instar de mes prédécesseurs, dès mon arrivée à titre de vérificateur général, je me suis intéressé à l'information qui vous était transmise pour vous permettre d'évaluer l'atteinte de l'équilibre budgétaire. J'ai donc commenté régulièrement ce sujet au cours des cinq dernières années. Mon but premier aujourd'hui est de vous fournir un éclairage sur le contenu des rapports spéciaux que j'ai déposés à l'Assemblée nationale à la suite de la vérification des Comptes publics ou à la demande de l'Assemblée nationale et qui touchent les finances publiques et plus particulièrement la *Loi sur l'équilibre budgétaire*.

La *Loi sur l'équilibre budgétaire* prévoit le calcul d'un solde cumulatif aux fins de cette loi, mécanisme équivalent à une sorte de compteur où s'additionnent les surplus et les déficits annuels pour juger de l'atteinte de l'équilibre budgétaire. Je résume maintenant les observations que j'ai faites sur ce sujet.

Premièrement, j'ai relevé le fait que les surplus et les déficits annuels inclus dans le compteur de la loi étaient calculés selon les conventions comptables du gouvernement. Or, ces conventions comptables différaient parfois de façon importante des principes comptables généralement reconnus, les PCGR du Canada pour le secteur public. À cet égard, j'étais d'avis que la non-inclusion, jusqu'au 31 mars 2006, des entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation dans le périmètre comptable du gouvernement constituait une limite significative à la présentation de la situation fidèle des finances publiques du Québec.

J'ai donc d'abord mis en garde les parlementaires quant aux conclusions à tirer sur l'atteinte de l'équilibre budgétaire en utilisant des méthodes comptables différentes des PCGR applicables au secteur public.

Deuxièmement, j'ai observé que le solde calculé aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* par le gouvernement était établi dans le respect technique de la loi, mais non dans son esprit. Une fois de plus, j'ai mis en garde les parlementaires quant à l'illusion d'équilibre budgétaire. En effet, pour que le solde établi aux fins de la loi soit un indicateur fiable de l'équilibre budgétaire, il devrait, à mon avis, non seulement s'appuyer sur des états financiers annuels dressés selon des conventions comptables adéquates, mais il devrait aussi être déterminé à partir d'une comptabilité rigoureuse, ce qui n'était pas le cas.

Mon estimation de ce solde ne correspondait pas à celle du gouvernement. Au 31 mars 2006, j'évaluais ce solde à un montant déficitaire de 5,3 milliards de dollars, alors que le gouvernement faisait plutôt état d'un excédent positif de 192 millions de dollars.

Trois raisons expliquaient l'écart considérable entre nos deux évaluations : la première, le choix de méthodes comptables avantageuses depuis l'adoption de la loi ; la deuxième, des dépenses ou des réductions de revenus inscrites directement aux déficits cumulés dans les états financiers et non prises en compte aux fins de la loi ; et la troisième, des revenus considérés en double dans le calcul du gouvernement.

Ces constats m'ont amené à recommander au gouvernement d'utiliser des méthodes comptables rigoureuses pour dresser ses états financiers annuels afin d'améliorer sa reddition de comptes sur l'état réel des finances publiques du Québec et de favoriser une meilleure compréhension quant à l'atteinte de l'équilibre budgétaire. À la suite de cette recommandation, le gouvernement s'est engagé en ce sens « à dissiper toute ambiguïté quant à la portée de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* sans toutefois réduire la rigueur qu'elle impose au plan de la gestion des finances publiques ».

En mai 2007, dans son Discours sur le budget 2007-2008, la ministre des Finances de l'époque a annoncé que la comptabilité gouvernementale ferait l'objet d'une analyse dont la finalité serait une réforme de celle-ci.

Un groupe de travail conjoint, formé de représentants du ministère des Finances et de mon organisation, a tenu plusieurs rencontres sur ce sujet. Un des volets de son mandat consistait à examiner les implications de l'harmonisation des PCGR du secteur public sur la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* et la *Loi constituant une réserve budgétaire pour l'affectation d'excédents*. Les recommandations faites par le groupe de travail ont débouché sur une réforme comptable qui a majoritairement été mise en application dans les états financiers de l'année financière terminée le 31 mars 2007.

En conséquence, j'ai formulé à leur égard une opinion sans réserve ni commentaire quant au respect des PCGR. Cette réforme de la comptabilité gouvernementale en 2007 a été un geste significatif posé par le gouvernement, qui a ainsi augmenté la transparence et la rigueur de la reddition de comptes dans ses états financiers.

À la suite de ses travaux, le groupe de travail a notamment recommandé au gouvernement de proposer à l'Assemblée nationale de modifier la *Loi sur l'équilibre budgétaire* afin :

- d'abord, de revoir le calcul de l'excédent cumulé, en vertu de cette même loi, pour établir à zéro celui-ci au 1er avril 2006 et,
- deuxièmement, d'inclure dorénavant dans le solde aux fins de la loi l'impact de toutes les inscriptions au déficit cumulé qui affectent les résultats financiers d'années antérieures.

Pour moi, cette recommandation comportait les trois avantages suivants quant à la rigueur de la reddition de comptes gouvernementale liée à la *Loi sur l'équilibre budgétaire*.

D'abord, le fait de ramener à zéro le solde budgétaire cumulé au 1er avril 2006 permettait de mettre fin à l'utilisation, par le gouvernement, de l'excédent accumulé de 142 millions de dollars qu'il présentait alors dans sa reddition de comptes et qui, à mon avis, n'avait pas été établi conformément à l'esprit de la loi.

Ensuite, elle amenait le gouvernement à recalculer le solde aux fins de cette loi sur la base d'une nouvelle comptabilité gouvernementale à compter de l'année financière 2006-2007. Je rappelle qu'il s'agit là de la première fois où le gouvernement établissait ses états financiers consolidés en respectant intégralement les PCGR.

Enfin, la mise en œuvre de cette recommandation permettait de restreindre les possibilités, pour le gouvernement, d'inscrire à l'avenir des éléments directement au déficit cumulé sans que cela influe sur le calcul du solde aux fins de cette loi.

Le projet de loi n° 85 déposé à l'Assemblée nationale en mai 2008 concrétisait pleinement cette recommandation du groupe de travail. Ce projet de loi n'a cependant pas été adopté avant la fin de la session parlementaire.

D'autre part, à la demande des parlementaires, j'ai publié en juin 2008 un rapport visant à mettre à jour le déficit cumulé aux fins de la loi au 31 mars 2007. À l'automne 2008, comme le projet de loi n° 85 n'était toujours pas adopté, j'ai calculé de nouveau le solde cumulé au 31 mars 2008. Ainsi, selon mon estimation, le solde calculé dans le respect des lois en vigueur présentement se situait à 5,3 milliards de dollars au 31 mars 2008.

En remplacement du projet de loi n° 85, le gouvernement a déposé à l'Assemblée nationale, le 19 mai 2009, le projet de loi n° 40, qui est au cœur du présent débat.

De façon générale, on trouve dans le projet de loi n° 40 les mêmes composantes que dans le projet de loi n° 85 en ce qui a trait à la prise en compte de cette recommandation du groupe de travail. Je suis toujours d'avis que les modifications législatives proposées dans le fondement de cette recommandation spécifique sont de nature à accroître la rigueur de la reddition de comptes gouvernementale liée à cette loi.

Si vous le permettez, je vais maintenant vous communiquer deux autres remarques relativement à certaines dispositions de ce projet de loi, lesquelles peuvent nuire à la nécessaire compréhension des finances publiques et amener le gouvernement à effectuer des actions dont la rentabilité n'est pas assurée.

Ma première remarque est à l'effet que le projet de loi peut ajouter de la complexité à la compréhension de l'état des finances publiques. À ce propos, il m'importe de rappeler qu'un surplus ou un déficit pour une année donnée est la différence entre les revenus et les dépenses de cette même année, point final. C'est aussi la façon de le calculer dans le secteur privé. L'addition ou la diminution d'une réserve ou d'un versement dans le Fonds des générations ne change en rien ce résultat, soit le surplus ou le déficit réel obtenu par le gouvernement. Toutefois, le fait de diffuser deux chiffres en cette matière (un provenant des états financiers et l'autre découlant d'un calcul encadré par une loi ou présenté dans les documents budgétaires) peut créer de la confusion et rendre difficile l'interprétation de la situation financière réelle du gouvernement. Par exemple, il n'existe pas d'équilibre budgétaire dans une année lorsque le gouvernement encourt un déficit pour cette année, et ce, même s'il réduit ou annule ce déficit par une « réserve ».

Ainsi, selon le tableau A.8 du *Plan budgétaire* 2009-2010, à la page A-22, le gouvernement prévoit un déficit de 1,3 milliard de dollars pour l'année financière 2008-2009, point final. La diminution de ce montant par une réserve ne changera rien au résultat réel. En conséquence, pour éviter cette confusion, le concept

de « réserve budgétaire » mérite d'être mieux expliqué afin d'éviter qu'il nuise à la compréhension, par les parlementaires et par la population, de la situation des finances publiques du Québec.

Ma deuxième remarque est pour vous faire part de ma préoccupation quant au fonctionnement de ce mécanisme appelé « réserve budgétaire » ou « réserve de stabilisation » dans le projet de loi n° 40.

Selon le projet de loi, cette réserve de stabilisation a été établie afin de faciliter la planification budgétaire pluriannuelle du gouvernement. Elle résulte de l'addition des soldes budgétaires annuels, c'est-à-dire les surplus ou déficits présentés dans les états financiers vérifiés du gouvernement, moins les montants versés dans le Fonds des générations.

Toujours sur le projet de loi n° 40, lorsqu'une réserve de stabilisation se crée, en d'autres termes lorsqu'un surplus, après contribution au Fonds des générations, est constaté pour une année financière donnée, le gouvernement doit déposer une somme équivalente à cette « réserve » à la Caisse de dépôt et placement du Québec (CDPQ) dans l'année suivante.

À cet égard, je tiens à bien faire comprendre aux parlementaires qu'un surplus comptabilisé à l'égard d'une année ne signifie pas que le gouvernement dispose de liquidités totalisant le même montant.

Par exemple, un surplus annuel d'un milliard de dollars ne veut pas dire qu'un tel montant s'est ajouté dans le compte de banque du gouvernement. En fait, une telle égalité n'existe presque jamais.

À preuve, les analyses jointes aux états financiers du gouvernement pour les années financières terminées le 31 mars 2007 et 2008 le démontrent clairement. En 2006-2007 et en 2007-2008, les surplus annuels ont été de 1,9 milliard de dollars et de 1,6 milliard de dollars, respectivement. Pourtant, les tableaux des besoins financiers nets pour ces mêmes années montrent des déficits de liquidités de 2,8 milliards de dollars et de 707 millions de dollars. En fait, en 2007-2008, le gouvernement a emprunté le 1,1 milliard de dollars pour le verser à la CDPQ. Cette somme équivalait au montant affecté à la réserve budgétaire en 2006-2007 aux fins du maintien de l'équilibre budgétaire en 2008-2009. Le gouvernement explique aussi (à la page 35 des Comptes publics) l'augmentation de sa dette au 31 mars 2008 par l'acquisition de ce placement.

Le projet de loi n° 40 maintient ce mécanisme pour la réserve de stabilisation. Le gouvernement pourrait donc, en situation de besoins financiers nets, être tenu d'emprunter afin d'effectuer un dépôt à la Caisse pour une somme équivalente à la réserve budgétaire de l'année antérieure.

Il est nécessaire que les parlementaires comprennent bien les rouages du système que je viens de décrire, car le coût des intérêts liés à des emprunts pourrait être plus élevé que les rendements obtenus par la Caisse sur ces dépôts. En effet, les sommes en réserve risquent d'être utilisées rapidement par le gouvernement. Cette situation se produira, par exemple, lorsque deux années de surplus seront suivies par une année de déficit. En conséquence, le gouvernement devra forcément privilégier des placements à court terme quant aux montants confiés à la Caisse. Or, les placements à court terme génèrent habituellement des rendements inférieurs au coût d'emprunt du gouvernement.

De plus, ce projet de loi permet d'utiliser la réserve de stabilisation pour verser des sommes dans le Fonds des générations. C'est donc dire que les versements dans le Fonds des générations pourraient aussi provenir d'argent emprunté.

J'estime que ma responsabilité, en tant que vérificateur général, était de vous adresser ces deux remarques quant aux conséquences que ce projet de loi pourrait avoir s'il était adopté tel quel.

En conclusion, l'idée de favoriser la gestion rigoureuse des finances publiques par une loi démontre l'importance que l'Assemblée nationale accorde à cet aspect. Il vous appartient maintenant de faire les choix quant aux outils et aux mécanismes de reddition de comptes qui permettront aux citoyens d'apprécier avec justesse l'état réel des finances publiques du Québec.

Je vous remercie de votre attention et je suis disponible pour répondre à vos questions.

Annexe 3 – Liste des entités autres que budgétaires[7]

Organismes

Agence de l'efficacité énergétique
Agence des partenariats public-privé du Québec
Agence métropolitaine de transport
Autorité des marchés financiers
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bureau de décision et de révision en valeurs mobilières
Centre de la francophonie des Amériques
Centre de recherche industrielle du Québec
Centre de services partagés du Québec
Commission de la capitale nationale du Québec
Commission de reconnaissance des associations d'artistes et des associations de producteurs
Commission des lésions professionnelles
Commission des normes du travail
Commission des relations du travail
Commission des services juridiques
Conseil des arts et des lettres du Québec
Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec
Corporation d'hébergement du Québec
Corporation d'urgences-santé
École nationale de police du Québec
École nationale des pompiers du Québec
Financement-Québec
Fondation de la faune du Québec
Fonds d'aide aux recours collectifs
Fonds d'assurance-prêts agricoles et forestiers
Fonds de la recherche en santé du Québec
Fonds québécois de la recherche sur la nature et les technologies
Fonds québécois de la recherche sur la société et la culture
Héma-Québec
Immobilière SHQ
Institut de la statistique du Québec
Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec

7. Cette liste provient des *Comptes publics 2008-2009*, p. 123 à 136.

Organismes (suite)

Institut national de santé publique du Québec
Investissement Québec
La Financière agricole du Québec
Musée d'art contemporain de Montréal
Musée de la civilisation
Musée national des beaux-arts du Québec
Office de la sécurité du revenu des chasseurs et piégeurs cris
Office des professions du Québec
Office Québec-Amériques pour la jeunesse
Régie de l'assurance maladie du Québec
Régie de l'énergie
Régie des installations olympiques
Régie du bâtiment du Québec
Régie du cinéma
Services Québec
Société de développement de la Baie James
Société de développement des entreprises culturelles
Société de financement des infrastructures locales du Québec
Société de la Place des Arts de Montréal
Société de l'assurance automobile du Québec
Société de télédiffusion du Québec (Télé-Québec)
Société des établissements de plein air du Québec
Société des parcs de sciences naturelles du Québec
Société des Traversiers du Québec
Société d'habitation du Québec
Société du Centre des congrès de Québec
Société du Grand Théâtre de Québec
Société du Palais des congrès de Montréal
Société du parc industriel et portuaire de Bécancour
Société immobilière du Québec
Société nationale de l'amiante
Société québécoise d'assainissement des eaux
Société québécoise de récupération et de recyclage
Société québécoise d'information juridique
Tribunal administratif du Québec

Fonds spéciaux

Fonds d'aide à l'action communautaire autonome
Fonds d'aide aux victimes d'actes criminels
Fonds d'assistance financière pour certaines régions sinistrées
Fonds de conservation et d'amélioration du réseau routier
Fonds de développement du marché du travail
Fonds de développement régional
Fonds de financement
Fonds de fourniture de biens ou de services du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale
Fonds de fourniture de biens ou de services du ministère du Revenu
Fonds de gestion de l'équipement roulant
Fonds de l'assurance médicaments
Fonds de l'industrie des courses de chevaux
Fonds de la sécurité routière
Fonds de partenariat touristique
Fonds de perception
Fonds des contributions des automobilistes au transport en commun
Fonds des pensions alimentaires
Fonds des registres du ministère de la Justice
Fonds des services de police
Fonds des services de santé
Fonds des technologies de l'information du Conseil du trésor
Fonds des technologies de l'information du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale
Fonds des technologies de l'information du ministère du Revenu
Fonds d'information foncière
Fonds d'information géographique
Fonds du centre financier de Montréal
Fonds du patrimoine culturel québécois
Fonds du patrimoine minier
Fonds du service aérien gouvernemental
Fonds forestier
Fonds pour la promotion des saines habitudes de vie
Fonds pour la vente de biens et services du ministère des Transports
Fonds pour le développement du sport et de l'activité physique
Fonds québécois d'initiatives sociales
Fonds relatif à la tempête de verglas
Fonds vert

Fonds d'amortissement

Fonds d'amortissement afférent à des emprunts de collèges d'enseignement général et professionnel du Québec

Fonds d'amortissement afférent à des emprunts de commissions scolaires du Québec

Fonds d'amortissement afférent à des emprunts d'établissements universitaires du Québec

Fonds d'amortissement afférent à des emprunts d'organismes de santé et de services sociaux du Québec

Fonds d'amortissement de la Société québécoise d'assainissement des eaux

Fonds d'amortissement afférent à des emprunts du gouvernement (Fonds d'amortissement des dettes)

Fonds d'amortissement des emprunts pour financer les réseaux de la santé et des services sociaux, de l'éducation et les entreprises du gouvernement

Fonds d'amortissement des régimes de retraite

Fonds du régime de rentes de survivants

Fonds des congés de maladie accumulés

Autre fonds

Fonds des générations

Organismes des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation du gouvernement

Réseau de la santé et des services sociaux

Agences et autres instances régionales

Agence de la santé et des services sociaux de Chaudière-Appalaches
Agence de la santé et des services sociaux de la Capitale-Nationale
Agence de la santé et des services sociaux de la Côte-Nord
Agence de la santé et des services sociaux de la Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine
Agence de la santé et des services sociaux de la Mauricie et du Centre-du-Québec
Agence de la santé et des services sociaux de la Montérégie
Agence de la santé et des services sociaux de l'Abitibi-Témiscamingue
Agence de la santé et des services sociaux de Lanaudière
Agence de la santé et des services sociaux de Laval
Agence de la santé et des services sociaux de l'Estrie
Agence de la santé et des services sociaux de l'Outaouais
Agence de la santé et des services sociaux de Montréal
Agence de la santé et des services sociaux des Laurentides
Agence de la santé et des services sociaux du Bas-Saint-Laurent
Agence de la santé et des services sociaux du Saguenay–Lac-St-Jean
Centre régional de santé et de services sociaux de la Baie-James
Conseil Cri de la santé et des services sociaux de la Baie James
Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik

Établissements publics

Centre André-Boudreau
Centre d'accueil Dixville inc.
Centre de protection et de réadaptation de la Côte-Nord
Centre de réadaptation Constance-Lethbridge
Centre de réadaptation de la Gaspésie (Le)
Centre de réadaptation de l'Ouest de Montréal
Centre de réadaptation en alcoolisme et toxicomanie de Chaudière-Appalaches
Centre de réadaptation en déficience intellectuelle (CRDI) Chaudière-Appalaches
Centre de réadaptation en déficience intellectuelle de Québec
Centre de réadaptation en déficience intellectuelle du Bas-Saint-Laurent
Centre de réadaptation en déficience intellectuelle du Saguenay–Lac-Saint-Jean
Centre de réadaptation en déficience intellectuelle Gabrielle-Major
Centre de réadaptation en déficience intellectuelle Montérégie-Est

Établissements publics (suite)

Centre de réadaptation en déficience physique Chaudière-Appalaches
Centre de réadaptation en déficience physique le Bouclier
Centre de réadaptation Estrie inc.
Centre de réadaptation Interval
Centre de réadaptation La Maison
Centre de réadaptation la Myriade
Centre de réadaptation Lisette-Dupras
Centre de réadaptation Ubald-Villeneuve
Centre de santé et de services sociaux Cavendish
Centre de santé et de services sociaux Champlain
Centre de santé et de services sociaux Cléophas-Claveau
Centre de santé et de services sociaux d'Ahuntsic et Montréal-Nord
Centre de santé et de services sociaux d'Antoine-Labelle
Centre de santé et de services sociaux d'Argenteuil
Centre de santé et de services sociaux d'Arthabaska-et-de-l'Érable
Centre de santé et de services sociaux de Beauce
Centre de santé et de services sociaux de Bécancour–Nicolet-Yamaska
Centre de santé et de services sociaux de Bordeaux-Cartierville–Saint-Laurent
Centre de santé et de services sociaux de Charlevoix
Centre de santé et de services sociaux de Chicoutimi
Centre de santé et de services sociaux de Dorval-Lachine-Lasalle
Centre de santé et de services sociaux de Gatineau
Centre de santé et de services sociaux de Jonquière
Centre de santé et de services sociaux de Kamouraska
Centre de santé et de services sociaux de la Baie-des-Chaleurs
Centre de santé et de services sociaux de la Basse-Côte-Nord
Centre de santé et de services sociaux de la Côte-de-Gaspé
Centre de santé et de services sociaux de la Haute-Côte-Nord
Centre de santé et de services sociaux de la Haute-Gaspésie
Centre de santé et de services sociaux de la Haute-Yamaska
Centre de santé et de services sociaux de la Matapédia
Centre de santé et de services sociaux de la Minganie
Centre de santé et de services sociaux de la Mitis
Centre de santé et de services sociaux de la Montagne
Centre de santé et de services sociaux de la MRC-de-Coaticook
Centre de santé et de services sociaux de la Pointe-de-l'Île
Centre de santé et de services sociaux de la région de Thetford

Établissements publics (suite)

Centre de santé et de services sociaux de la Vallée-de-la-Batiscan
Centre de santé et de services sociaux de la Vallée-de-la-Gatineau
Centre de santé et de services sociaux de Lac-Saint-Jean-Est
Centre de santé et de services sociaux de la Vallée-de-l'Or
Centre de santé et de services sociaux de la Vieille-Capitale
Centre de santé et de services sociaux de Laval
Centre de santé et de services sociaux de l'Énergie
Centre de santé et de services sociaux de l'Hématite
Centre de santé et de services sociaux de l'Ouest-de-l'Île
Centre de santé et de services sociaux de Manicouagan
Centre de santé et de services sociaux de Maskinongé
Centre de santé et de services sociaux de Matane
Centre de santé et de services sociaux de Memphrémagog
Centre de santé et de services sociaux de Montmagny-L'Islet
Centre de santé et de services sociaux de Papineau
Centre de santé et de services sociaux de Port-Cartier
Centre de santé et de services sociaux de Portneuf
Centre de santé et de services sociaux de Québec-Nord
Centre de santé et de services sociaux de Rimouski-Neigette
Centre de santé et de services sociaux de Rivière-du-Loup
Centre de santé et de services sociaux de Rouyn-Noranda
Centre de santé et de services sociaux de Saint-Jérôme
Centre de santé et de services sociaux de Saint-Léonard et Saint-Michel
Centre de santé et de services sociaux de Sept-Îles
Centre de santé et de services sociaux de Témiscaming-et-de-Kipawa
Centre de santé et de services sociaux de Témiscouata
Centre de santé et de services sociaux de Thérèse De Blainville
Centre de santé et de services sociaux de Trois-Rivières
Centre de santé et de services sociaux de Vaudreuil-Soulanges
Centre de santé et de services sociaux des Aurores-Boréales
Centre de santé et de services sociaux des Basques
Centre de santé et de services sociaux des Collines
Centre de santé et de services sociaux des Etchemins
Centre de santé et de services sociaux des Îles
Centre de santé et de services sociaux des Pays-d'en-Haut
Centre de santé et de services sociaux des Sommets
Centre de santé et de services sociaux des Sources

Établissements publics (suite)

Centre de santé et de services sociaux Domaine-du-Roy
Centre de santé et de services sociaux Drummond
Centre de santé et de services sociaux du Coeur-de-l'Île
Centre de santé et de services sociaux du Grand Littoral
Centre de santé et de services sociaux du Granit
Centre de santé et de services sociaux du Haut-Saint-François
Centre de santé et de services sociaux du Haut-Saint-Laurent
Centre de santé et de services sociaux du Haut-Saint-Maurice
Centre de santé et de services sociaux du Lac-des-Deux-Montagnes
Centre de santé et de services sociaux du Lac-Témiscamingue
Centre de santé et de services sociaux du Nord de Lanaudière
Centre de santé et de services sociaux du Pontiac
Centre de santé et de services sociaux du Rocher-Percé
Centre de santé et de services sociaux du Sud de Lanaudière
Centre de santé et de services sociaux du Sud-Ouest–Verdun
Centre de santé et de services sociaux du Suroît
Centre de santé et de services sociaux du Val-Saint-François
Centre de santé et de services sociaux Haut-Richelieu–Rouville
Centre de santé et de services sociaux - Institut Universitaire de gériatrie de Sherbrooke
Centre de santé et de services sociaux Jardins-Roussillon
Centre de santé et de services sociaux Jeanne-Mance
Centre de santé et de services sociaux la Pommeraie
Centre de santé et de services sociaux les Eskers de l'Abitibi
Centre de santé et de services sociaux Lucille-Teasdale
Centre de santé et de services sociaux Maria-Chapdelaine
Centre de santé et de services sociaux Pierre-Boucher
Centre de santé et de services sociaux Pierre-De Saurel
Centre de santé et de services sociaux Richelieu-Yamaska
Centre de santé Inuulitsivik
Centre de santé Tulattavik de l'Ungava
Centre de services en déficience intellectuelle Mauricie/Centre-du-Québec
Centre de soins prolongés Grace Dart / Grace Dart Extended Care Centre
Centre d'hébergement et de soins de longue durée de St-Andrew-de-Father-Dowd-et-de-St-Margaret
Centre Dollard-Cormier (Le)
Centre du Florès
Centre hospitalier affilié universitaire de Québec
Centre hospitalier de l'Université de Montréal

Établissements publics (suite)

Centre hospitalier de St. Mary
Centre hospitalier régional de Trois-Rivières
Centre hospitalier universitaire de Québec
Centre hospitalier universitaire de Sherbrooke
Centre hospitalier universitaire Sainte-Justine
Centre Jean-Patrice-Chiasson/Maison Saint-Georges (Le)
Centre Jellinek
Centre jeunesse Chaudière-Appalaches
Centre jeunesse de la Mauricie et du Centre-du-Québec (Le)
Centre jeunesse de la Montérégie
Centre jeunesse de l'Abitibi-Témiscamingue (C.J.A.T.)
Centre jeunesse de Laval
Centre jeunesse de l'Estrie
Centre jeunesse de Montréal (Le)
Centre jeunesse de Québec
Centre jeunesse des Laurentides
Centre jeunesse du Bas-St-Laurent
Centre jeunesse du Saguenay–Lac-Saint-Jean (Le)
Centre jeunesse Gaspésie/Les Îles
CLSC Naskapi
Centre Miriam
Centre Montérégien de réadaptation
Centre Normand
Centre Notre-Dame de l'Enfant (Sherbrooke) Inc.
Centre régional de réadaptation La Ressourse
Centre régional de santé et de services sociaux de la Baie-James
Centre universitaire de santé McGill
Centres de la jeunesse et de la famille Batshaw (Les)
Centres jeunesse de Lanaudière (Les)
Centres jeunesses de l'Outaouais (Les)
CHSLD Juif de Montréal
Clair Foyer Inc.
Conseil Cri de la santé et des services sociaux de la Baie James
Corporation du Centre de réadaptation Lucie-Bruneau (La)
Corporation du Centre hospitalier gériatrique Maimonides (La)
Corporation du Centre hospitalier Pierre-Janet (La)
CRDI Normand-Laramée

Établissements publics (suite)

Domrémy Mauricie/Centre-du-Québec
Hôpital Catherine Booth de l'Armée du Salut
Hôpital Charles Lemoyne
Hôpital Chinois de Montréal (1963) (L')
Hôpital Douglas
Hôpital du Sacré-Coeur de Montréal
Hôpital Général Juif Sir Mortimer B. Davis (L')
Hôpital Jeffery Hale–Saint Brigid's
Hôpital Juif de réadaptation
Hôpital Louis-H. Lafontaine
Hôpital Maisonneuve-Rosemont
Hôpital Mont-Sinaï
Hôpital Rivière-des-Prairies
Hôpital Santa Cabrini
Hôtel-Dieu de Lévis
Institut Canadien-Polonais du Bien-être Inc.
Institut de cardiologie de Montréal
Institut de réadaptation en déficience physique de Québec
Institut de réadaptation Gingras-Lyndsay-de-Montréal
Institut Nazareth et Louis-Braille
Institut Philippe-Pinel de Montréal
Institut Raymond-Dewar
Institut universitaire de cardiologie et de pneumologie de Québec
Institut universitaire de gériatrie de Montréal
Institut universitaire en santé mentale de Québec
La Résidence de Lachute
Pavillon du Parc Inc.
Services de réadaptation du Sud-Ouest et du Renfort
Services de réadaptation L'Intégrale
Virage, Réadaptation en alcoolisme et toxicomanie (Le)

Réseau de l'éducation

Commissions scolaires

Commission scolaire au Cœur-des-Vallées
Commission scolaire Central Québec
Commission scolaire Crie
Commission scolaire de Charlevoix
Commission scolaire de Kamouraska–Rivière-du-Loup
Commission scolaire de l'Énergie
Commission scolaire de l'Estuaire
Commission scolaire de l'Or-et-des-Bois
Commission scolaire de la Baie-James
Commission scolaire de la Beauce-Etchemin
Commission scolaire de la Capitale
Commission scolaire de la Côte-du-Sud
Commission scolaire De La Jonquière
Commission scolaire de la Moyenne-Côte-Nord
Commission scolaire de la Pointe-de-l'Île
Commission scolaire de la Région-de-Sherbrooke
Commission scolaire de la Riveraine
Commission scolaire de la Rivière-du-Nord
Commission scolaire de la Seigneurie-des-Mille-Îles
Commission scolaire de la Vallée-des-Tisserands
Commission scolaire de Laval
Commission scolaire de Montréal
Commission scolaire de Portneuf
Commission scolaire de Rouyn-Noranda
Commission scolaire de Saint-Hyacinthe
Commission scolaire de Sorel-Tracy
Commission scolaire des Affluents
Commission scolaire des Appalaches
Commission scolaire des Bois-Francs
Commission scolaire des Chênes
Commission scolaire des Chic-Chocs
Commission scolaire des Découvreurs
Commission scolaire des Draveurs
Commission scolaire des Grandes-Seigneuries

Commissions scolaires (suite)

Commission scolaire des Hautes-Rivières
Commission scolaire des Hauts-Bois-de-l'Outaouais
Commission scolaire des Hauts-Cantons
Commission scolaire des Îles
Commission scolaire des Laurentides
Commission scolaire des Monts-et-Marées
Commission scolaire des Navigateurs
Commission scolaire des Patriotes
Commission scolaire des Phares
Commission scolaire des Portages-de-l'Outaouais
Commission scolaire des Premières-Seigneuries
Commission scolaire des Rives-du-Saguenay
Commission scolaire des Samares
Commission scolaire des Sommets
Commission scolaire des Trois-Lacs
Commission scolaire du Chemin-du-Roy
Commission scolaire du Fer
Commission scolaire du Fleuve-et-des-Lacs
Commission scolaire du Lac-Abitibi
Commission scolaire du Lac-Saint-Jean
Commission scolaire du Lac-Témiscamingue
Commission scolaire du Littoral
Commission scolaire du Pays-des-Bleuets
Commission scolaire du Val-des-Cerfs
Commission scolaire Eastern Shores
Commission scolaire Eastern Townships
Commission scolaire English-Montréal
Commission scolaire Harricana
Commission scolaire Kativik
Commission scolaire Lester-B.-Pearson
Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys
Commission scolaire Marie-Victorin
Commission scolaire New Frontiers
Commission scolaire Pierre-Neveu
Commission scolaire René-Lévesque
Commission scolaire Riverside
Commission scolaire Sir-Wilfrid-Laurier

Commissions scolaires (suite)

Commission scolaire Western Québec
Comité de gestion de la taxe scolaire de l'Île de Montréal

Collèges d'enseignement général et professionnel (Cégeps)

Cégep André-Laurendeau
Cégep Beauce-Appalaches
Cégep d'Ahuntsic
Cégep d'Alma
Cégep de Baie-Comeau
Cégep de Bois-de-Boulogne
Cégep de Chicoutimi
Cégep de Drummondville
Cégep de Granby–Haute-Yamaska
Cégep de Jonquière
Cégep de la Gaspésie et des Îles
Cégep de La Pocatière
Cégep de l'Abitibi-Témiscamingue
Cégep de Lévis-Lauzon
Cégep de Limoilou
Cégep de l'Outaouais
Cégep de Maisonneuve
Cégep de Matane
Cégep de Rimouski
Cégep de Rivière-du-Loup
Cégep de Rosemont
Cégep de Sainte-Foy
Cégep de Saint-Félicien
Cégep de Saint-Hyacinthe
Cégep de Saint-Jérôme
Cégep de Saint-Laurent
Cégep de Sept-Îles
Cégep de Sherbrooke
Cégep de Sorel-Tracy
Cégep de Thetford
Cégep de Trois-Rivières
Cégep de Valleyfield
Cégep de Victoriaville

Collèges d'enseignement général et professionnel (Cégeps) (suite)

Cégep du Vieux Montréal
Cégep Édouard Montpetit
Cégep François-Xavier Garneau
Cégep Gérald-Godin
Cégep John Abbott
Cégep Lionel Groulx
Cégep Marie-Victorin
Cégep Montmorency
Cégep régional de Lanaudière
Cégep Saint-Jean-sur-Richelieu
Champlain Regional College
Collège Dawson
Collège Héritage
Collège Shawinigan
Vanier College

Université du Québec et ses universités constituantes

École de technologie supérieure
École nationale d'administration publique
Institut national de la recherche scientifique
Université du Québec
Université du Québec à Chicoutimi
Université du Québec à Montréal
Université du Québec à Rimouski
Université du Québec à Trois-Rivières
Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue
Université du Québec en Outaouais

Fiducie pour tenir l'Université du Québec à Montréal indemne des conséquences financières du projet de l'Îlot Voyageur

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2009-2010

Vérification de l'information financière
et autres travaux connexes

CHAPITRE 3

Portrait de l'endettement du Québec

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DU QUÉBEC

Table des matières

	Paragraphe
Introduction	**3.1**
Mesure de l'endettement par le Vérificateur général	
Endettement total du secteur public du Québec	3.6
Dette supportée par le gouvernement	3.8
Dette autofinancée des entreprises commerciales	3.47
Dette supportée par les secteurs municipal et universitaire	3.50
Autres remarques d'intérêt	
Opérations fiduciaires	3.54
Obligations contractuelles	3.60
Régime de retraite du personnel des centres de la petite enfance et des garderies privées conventionnées du Québec	3.70
Mesure de l'endettement par le gouvernement du Québec	
Dette nette	3.82
Déficits cumulés	3.84
Dette totale aux fins de la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*	3.86
Dette brute	3.93
Dette à long terme du secteur public	3.101

Les commentaires du ministère des Finances du Québec apparaissent à la fin de ce chapitre.

Abréviations et sigles

CDPQ	Caisse de dépôt et placement du Québec
CPE	Centre de la petite enfance
FARR	Fonds d'amortissement des régimes de retraite
INTOSAI	Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques
PCGR	Principes comptables généralement reconnus
PIB	Produit intérieur brut
SQAE	Société québécoise d'assainissement des eaux

Introduction

Lucie Pageau
Directrice de vérification
Et son équipe

3.1 Pour une troisième année consécutive, le Vérificateur général du Québec publie son propre calcul de l'endettement du secteur public du Québec. Compte tenu de l'intérêt constant des parlementaires pour cet aspect de la situation financière du Québec, le Vérificateur général a poursuivi son exercice afin d'établir les différentes composantes de l'endettement au 31 mars 2009.

3.2 Rappelons que ce calcul repose sur son interprétation de ce qui constitue une dette. Les hypothèses et les approches utilisées lui sont donc propres. L'adoption d'hypothèses ou d'approches différentes de celles qu'il a retenues pourrait ne pas donner le même résultat.

3.3 Par ailleurs, soulignons également que ce calcul, tout comme les autres remarques relatives aux opérations fiduciaires, aux obligations contractuelles et au régime de retraite du personnel des centres de la petite enfance (CPE) et des garderies privées conventionnées du Québec, vise à donner un éclairage supplémentaire aux différentes publications disponibles sur l'état des finances publiques.

Le portrait vise à donner un éclairage supplémentaire sur l'endettement du Québec.

3.4 Le ministère des Finances fait appel, lui aussi, à plusieurs mesures relativement à l'endettement du Québec, tout comme les agences d'évaluation de crédit. Nous présentons plus loin les bases utilisées par le gouvernement ainsi que les explications les concernant.

3.5 Dans les tableaux produits ci-après, les chiffres comparatifs des années antérieures ont été redressés pour tenir compte des modifications effectuées par le gouvernement du Québec aux éléments de l'endettement dans ses états financiers de l'exercice terminé le 31 mars 2009. Ils ont également été redressés afin d'inclure dans la dette supportée par les secteurs municipal et universitaire le passif net au titre des régimes de retraite et autres avantages sociaux futurs s'appliquant aux employés du secteur municipal.

Mesure de l'endettement par le Vérificateur général

Endettement total du secteur public du Québec

3.6 L'endettement total du secteur public du Québec, tel que l'a calculé le Vérificateur général, se compose de la dette supportée par le gouvernement, de la dette autofinancée des entreprises commerciales et de celle assumée par les secteurs municipal et universitaire.

3.7 Comme le tableau 1 l'indique, l'endettement total se chiffrait à 218,6 milliards de dollars au 31 mars 2009, somme représentant 72,3 p. cent du produit intérieur brut (PIB). Il a augmenté de 9,3 milliards comparativement au 31 mars 2008, tandis que son poids relatif par rapport au PIB a augmenté de 1,9 p. cent.

Tableau 1
Endettement total du secteur public du Québec (en millions de dollars)

	2009	2008 redressé	2007	2006
Dette supportée par le gouvernement* (tableaux 2 et 3)	163 861	158 983	156 204	150 978
Dette autofinancée des entreprises commerciales (tableau 12)	36 947	34 385	34 400	33 915
Dette supportée par les secteurs municipal et universitaire** (tableau 13)	17 811	15 969	14 245	13 274
Total au 31 mars	**218 619**	**209 337**	**204 849**	**198 167**
En pourcentage du PIB* **	**72,3**	**70,4**	**72,6**	**72,8**

* Les obligations contractuelles (sauf les emprunts remboursés par le gouvernement) et les opérations fiduciaires sont exclues.

** Les dettes de l'Université du Québec et de ses constituantes ne sont pas considérées, car elles sont incluses dans la dette supportée par le gouvernement.

*** Le PIB auquel nous nous référons est celui établi par Statistique Canada en date du 10 novembre 2009 pour chacune des années civiles terminées au cours des exercices financiers concernés.

Dette supportée par le gouvernement

Hypothèses

Hypothèses et critères propres au Vérificateur général.

3.8 La dette supportée par le gouvernement est définie par le Vérificateur général comme étant la dette qui sera remboursée directement ou indirectement par le gouvernement du Québec. Rappelons ici les hypothèses et les critères sur lesquels le calcul de cette dette repose :

- Les montants dus par le gouvernement à des tiers et assimilables à une dette sont inclus.
- Les dettes légalement attribuées à des tiers, mais pour lesquelles le gouvernement s'est engagé à payer le capital et les intérêts ou qui seront remboursées ultimement par des subventions du gouvernement, sont incluses. Ces dettes (excluant les intérêts pris en charge par le gouvernement) sont présentées à titre d'obligations contractuelles (engagements) dans les notes et les annexes afférentes aux états financiers consolidés du gouvernement.
- Les emprunts sur les marchés financiers effectués directement par des entités des réseaux incluses dans le périmètre comptable du gouvernement sont inclus. Nous les avons pris en considération du fait que ces entités sont contrôlées par le gouvernement et qu'elles sont très largement subventionnées par ce dernier pour être en mesure de faire face à leurs obligations.
- Les fonds affectés précisément au remboursement de la dette ainsi que les placements temporaires nets sont déduits de la dette supportée par le gouvernement. Dans ce dernier cas, nous voulions tenir compte du fait que le gouvernement peut effectuer des emprunts par anticipation lorsque le marché des capitaux est favorable. Les sommes ainsi empruntées étant placées temporairement, la dette en est réduite d'autant.

3.9 Par ailleurs, la dette supportée par le gouvernement exclut toutes les obligations contractuelles autres que celles mentionnées ci-dessus. Par exemple, les paiements que le gouvernement ou une entité des réseaux s'est engagé à faire en vertu de baux de location-exploitation ne sont pas comptabilisés dans cette dette. Même si nous sommes d'avis que ces obligations ne doivent pas être considérées comme des dettes, nous croyons qu'il est d'intérêt de suivre leur évolution puisqu'elles représentent des engagements importants qui sont en forte progression. Le lecteur trouvera au tableau 15 l'évolution de ces obligations ; celui-ci figure dans la section « Obligations contractuelles ».

3.10 Le calcul de la dette supportée par le gouvernement exclut également les montants que celui-ci pourrait être amené à payer à la suite des déficits enregistrés par des entités effectuant des opérations fiduciaires. Ces entités sont exclues du périmètre comptable du gouvernement puisque les sommes qui leur sont confiées ne leur appartiennent pas. À ce sujet, le lecteur est invité à consulter la section du présent rapport qui porte sur les opérations fiduciaires.

Dette calculée selon les emprunteurs et selon la forme qu'elle prend

3.11 Nous avons déterminé la dette supportée par le gouvernement, d'une part, en fonction des emprunteurs (tableau 2) et, d'autre part, selon la forme qu'elle prend (tableau 3).

3.12 La dette établie selon la forme qu'elle prend permet de comprendre les hypothèses que nous avons posées pour calculer l'endettement et les autres critères dont nous avons tenu compte pour effectuer ce calcul. Ces hypothèses et ces critères nous ont conduits à définir les trois formes de dette suivantes : les montants dus qui sont assimilables à une dette, le passif net au titre des régimes de retraite et autres avantages sociaux futurs ainsi que les emprunts sur les marchés financiers.

3.13 Nous présentons la dette établie selon les emprunteurs en nous rapportant à l'entité qui est légalement responsable de son remboursement. Nos travaux ont donné lieu à trois catégories d'emprunteurs :

- le gouvernement lui-même ;
- les entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation ;
- les municipalités et les autres bénéficiaires de subventions du gouvernement.

3.14 Le Vérificateur général estime que la dette supportée par le gouvernement se montait à 163,9 milliards de dollars au 31 mars 2009, ce qui représentait 54,2 p. cent du PIB. La hausse est de 4,9 milliards par rapport au 31 mars 2008. Les tableaux 2 et 3 détaillent ces résultats.

Dette supportée par le gouvernement : hausse de 4,9 milliards en 2008-2009.

Tableau 2
Dette supportée par le gouvernement, calculée selon les emprunteurs (en millions de dollars)

	2009	2008 *redressé*	2007	2006
Gouvernement				
Montants dus, dettes ou emprunts effectués sur les marchés	153 905	150 877	148 203	143 181
Entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation incluses ou non dans le périmètre comptable				
Emprunts effectués sur les marchés	5 498	4 057	4 082	4 051
Municipalités ou autres bénéficiaires de subventions				
Emprunts effectués sur les marchés	4 458	4 049	3 919	3 746
Total au 31 mars*	**163 861**	**158 983**	**156 204**	**150 978**
En pourcentage du PIB**	**54,2**	**53,5**	**55,3**	**55,5**

* Des emprunts de 4 929 millions de dollars (4 612 millions en 2008, 4 615 millions en 2007 et 6 581 millions en 2006) contractés par des bénéficiaires de transferts auprès d'institutions financières externes au gouvernement et remboursés par le gouvernement sont inclus.

** Le PIB auquel nous nous référons est celui établi par Statistique Canada en date du 10 novembre 2009 pour chacune des années civiles terminées au cours des exercices financiers concernés.

Tableau 3
Dette supportée par le gouvernement, calculée selon sa forme (en millions de dollars)

	2009	2008 *redressé*	2007	2006
Montants dus assimilables à une dette (tableau 4)	2 041	2 264	2 721	3 811
Passif net au titre des régimes de retraite et autres avantages sociaux futurs (tableau 5)	28 708	31 352	33 596	35 422
Emprunts sur les marchés (tableau 6)	142 609	129 779	126 423	114 445
Sous-total	**173 358**	**163 395**	**162 740**	**153 678**
Moins : placements temporaires nets*, **	(7 545)	(3 179)	(5 952)	(2 700)
Moins : sommes accumulées dans le Fonds des générations**	(1 952)	(1 233)	(584)	–
Total au 31 mars	**163 861**	**158 983**	**156 204**	**150 978**
En pourcentage du PIB	**54,2**	**53,5**	**55,3**	**55,5**

* Il s'agit des placements temporaires et de l'encaisse (c'est-à-dire du découvert bancaire en 2009, en 2007 et en 2006).

** Les données sont tirées des états financiers consolidés du gouvernement pour l'année concernée.

Montants dus assimilables à une dette

3.15 Les montants dus assimilables à une dette (tableau 4) sont définis comme étant soit ceux qui sont payables principalement à long terme et ne sont pas liés aux activités courantes, soit ceux qui seront transformés en dette directe lors de leur paiement.

3.16 Les sommes à payer en vertu de la *Loi sur l'équité salariale* ainsi que les transferts du gouvernement fédéral à rembourser (résultant d'une entente à long terme) composent ce type de dette.

3.17 Au 31 mars 2009, les montants dus assimilables à une dette totalisaient 2 milliards de dollars, une baisse de 223 millions par rapport à l'année financière précédente.

3.18 Cette baisse résulte du versement annuel de 238 millions de dollars relatif à l'entente avec le gouvernement fédéral. Notons qu'au 31 mars 2009, il restait à faire sept remboursements annuels d'environ 238 millions.

Tableau 4
Dette supportée par le gouvernement – montants dus assimilables à une dette (en millions de dollars)*

	2009	2008	2007	2006
Montants relatifs à l'équité salariale (inclus dans les créditeurs)	377	362	450	1 171
Transferts à rembourser au gouvernement fédéral	1664	1 902	2 271	2 640
Total au 31 mars	**2 041**	**2 264**	**2 721**	**3 811**

* Les données sont tirées des états financiers consolidés du gouvernement pour l'année concernée.

Passif net au titre des régimes de retraite et autres avantages sociaux futurs

3.19 Le passif net au titre des régimes de retraite (tableau 5) est composé du passif au titre des régimes de retraite, duquel sont déduits les placements dans le Fonds d'amortissement des régimes de retraite (FARR) et dans les autres actifs des régimes. Ces placements sont faits en vue de pourvoir au paiement d'une partie ou de l'ensemble des prestations de retraite.

Tableau 5
Dette supportée par le gouvernement – passif net au titre des régimes de retraite et autres avantages sociaux futurs (en millions de dollars)*

	2009	2008 redressé	2007	2006
Passif au titre des régimes de retraite				
Obligations actuarielles au titre des prestations constituées	69 105	67 405	64 718	61 113
Redressements	(3 602)	(4 163)	(4 906)	(3 920)
Sous-total du passif	**65 503**	**63 242**	**59 812**	**57 193**
Moins : Fonds d'amortissement des régimes de retraite				
Valeur de marché redressée	(34 394)	(31 994)	(26 569)	(23 042)
Redressements	(1 631)	245	(308)	479
Sous-total du Fonds	**(36 025)**	**(31 749)**	**(26 877)**	**(22 563)**
Moins : autres actifs des régimes	**(829)**	**(874)**	**(91)**	**–**
Passif net au titre des régimes de retraite	**28 649**	**30 619****	**32 844**	**34 630**
Avantages sociaux futurs : congés de maladie accumulés et régime de rentes de survivants	59	733	752	792
Total au 31 mars	**28 708**	**31 352**	**33 596**	**35 422**

* Les données sont tirées des états financiers consolidés du gouvernement pour l'année concernée.

** Le montant a été redressé pour tenir compte de la modification rétroactive se rapportant à la période utilisée pour amortir les pertes actuarielles découlant du Régime de retraite du personnel d'encadrement. Cette période est passée de 14 à 9 ans. Le redressement a eu pour effet d'augmenter le passif net au titre des régimes de retraite de 193 millions de dollars. La note 3 des états financiers du gouvernement détaille ce redressement.

3.20 Au 31 mars 2009, le passif à l'égard des régimes de retraite se chiffrait à 65,5 milliards de dollars ; il s'agit d'une hausse de 2,3 milliards comparativement à celui établi au 31 mars 2008. Quant aux placements dans le FARR et dans les autres actifs des régimes, ils se montaient respectivement à 36 milliards et à 829 millions de dollars, une hausse de 4,2 milliards par rapport à l'année financière précédente.

3.21 La variation du passif des régimes de retraite s'explique par :

- une augmentation des obligations actuarielles au titre des prestations constituées de 1,7 milliard de dollars ;
- une diminution des redressements de 561 millions de dollars.

3.22 L'augmentation nette des obligations résulte de la constatation du coût des prestations constituées, c'est-à-dire la valeur actualisée des prestations de retraite que les employés ont accumulées pour le travail effectué en 2008-2009, des intérêts dus par le gouvernement sur le passif accumulé ainsi que des prestations que ce dernier a versées dans l'année aux pensionnés.

3.23 Quant aux redressements, ils se composent essentiellement :

- du solde non amorti des gains et des pertes actuariels établis lors des évaluations actuarielles triennales ;
- des ajustements qui résultent de l'écart de trois mois entre la date d'évaluation des obligations actuarielles, soit le 31 décembre, et celle du passif constaté dans les états financiers du gouvernement.

3.24 La portion de ces redressements, qui représentent les pertes actuarielles non encore constatées dans les états financiers, se chiffrait à 2,9 milliards de dollars au 31 mars 2009, comparativement à 3,6 milliards au 31 mars 2008. Ces pertes de 2,9 milliards seront constatées progressivement dans les résultats du gouvernement au moyen d'un amortissement sur une période correspondant à la durée moyenne estimative du reste de la carrière active (DMERCA) des participants, soit 14 ans pour la plupart des régimes.

3.25 Les placements dans le FARR et dans les autres actifs des régimes varient en fonction des éléments suivants :

- les dépôts effectués par le gouvernement ;
- les revenus de placements prévus selon les hypothèses actuarielles ;
- l'amortissement des gains et des pertes actuariels.

3.26 La hausse de 4,3 milliards de dollars en 2008-2009 s'explique, d'une part, par une mise de fonds du gouvernement de 2,1 milliards dans le FARR et, d'autre part, par la comptabilisation des revenus de placements prévus au regard du Fonds, qui sont de 2,2 milliards. Le résultat net de l'amortissement des gains et pertes actuariels était négligeable en 2008-2009.

3.27 Notons que les états financiers du gouvernement font état de trois valeurs pour le FARR :

- la valeur comptable ;
- la valeur de marché redressée ;
- la valeur de marché ou juste valeur.

3.28 L'existence de ces trois valeurs s'explique par le fait que, tout comme dans le cas de la comptabilisation du passif relatif aux régimes de retraite, la convention comptable relative au FARR prévoit une méthode de lissage des gains et des pertes actuariels, ce qui donne lieu à leur constatation dans les états financiers du gouvernement sur un certain nombre d'années. Ces gains et pertes actuariels résultent essentiellement de l'écart entre le rendement espéré sur les fonds investis et le rendement réel obtenu.

3.29 Le *Plan budgétaire 2009-2010* explique cette méthode de lissage. En voici des extraits :

> Lorsque, pour une année donnée, le rendement réalisé diffère du rendement de long terme prévu, l'écart entre les deux est étalé sur cinq ans. Cela signifie, toutes choses étant égales par ailleurs, que la valeur de marché redressée et la valeur au marché se rejoignent sur une période de cinq ans [...].
>
> De plus, les écarts entre le rendement réel et le rendement prévu qui sont étalés sur cinq ans sont pris en compte dans les revenus du FARR au moyen d'un amortissement sur une période d'environ quatorze ans, soit la durée moyenne estimative de la carrière active des participants aux régimes de retraite [...].
>
> Par ailleurs, les revenus imputés au FARR sont calculés sur la base de la valeur de marché redressée. Ils commenceront donc dès 2009-2010 à refléter les pertes de la Caisse en 2008. Il en découlera une réduction des revenus imputés au FARR du fait que la valeur de marché redressée sur laquelle les revenus sont calculés sera plus faible que s'il n'y avait pas eu de pertes à la Caisse en 2008.

3.30 Au 31 mars 2009, les états financiers du gouvernement présentaient une somme de 1,6 milliard de dollars comme étant l'écart entre la valeur de marché redressée et la valeur comptabilisée aux livres (voir le tableau 5). Cette somme représente une perte à constater dans les résultats du gouvernement pour les années futures.

3.31 Par ailleurs, la juste valeur du FARR s'élevait à 25,5 milliards de dollars au 31 mars 2009. L'écart de 8,9 milliards entre cette valeur et la valeur de marché redressée de 34,4 milliards représente des pertes qui ne sont pas encore prises en compte dans la méthode de lissage. Cet écart de 8,9 milliards s'ajoute donc à la somme de 1,6 milliard et aux pertes actuarielles de 2,9 milliards sur les obligations actuarielles. Le tout s'élève à 13,4 milliards qui seront à constater dans les résultats du gouvernement pour les années futures.

3.32 En ce qui concerne le passif découlant des autres avantages sociaux futurs, la baisse de 674 millions de dollars résulte principalement d'un versement de 600 millions effectué par le gouvernement dans un fonds à la Caisse de dépôt et placement du Québec (CDPQ) au cours de la dernière année. Ce fonds est destiné à payer les congés de maladie accumulés par les employés.

Emprunts sur les marchés

Définition

3.33 Les emprunts sur les marchés (tableau 6) sont ceux contractés sur les marchés financiers nationaux et internationaux par :

- le gouvernement lui-même ainsi que les entités qu'il consolide ;
- les entités des réseaux incluses dans son périmètre comptable ;
- les entités exclues de son périmètre comptable, si ces emprunts sont remboursés au moyen de subventions du gouvernement.

3.34 Ces emprunts, qui ont augmenté de 24,6 p. cent au cours des trois dernières années, se composent de la dette directe du gouvernement, de la dette contractée pour financer les réseaux, de celle relative au financement du secteur municipal et de la dette ayant trait à d'autres bénéficiaires de subventions du gouvernement.

Tableau 6
Dette supportée par le gouvernement – emprunts sur les marchés (en millions de dollars)

	2009	2008	2007	2006
Dette directe du gouvernement (tableau 7)	113 197	102 229	100 319	89 908
Dette pour financer les réseaux (tableau 9)	22 597	21 085	19 663	18 121
Dette pour financer le secteur municipal (tableau 10)	5 360	5 142	5 313	5 552
Dette pour financer d'autres bénéficiaires de subventions du gouvernement* (tableau 11)	1 455	1 323	1 128	672
Total au 31 mars	**142 609**	**129 779**	**126 423**	**114 253**

* Ces montants sont inclus dans les obligations contractuelles et découlent des emprunts contractés par des bénéficiaires de transferts auprès d'institutions financières externes au gouvernement. Les données sont tirées des états financiers consolidés du gouvernement pour l'année concernée.

Dette directe du gouvernement

3.35 La dette directe du gouvernement résulte du total de la Dette avant gain (perte) de change reporté et du Gain (perte) de change reporté. Il s'agit de la dette contractée sur les marchés financiers pour les besoins du Fonds consolidé du revenu et des organismes consolidés. Par conséquent, les sommes engagées pour subvenir aux besoins des réseaux ainsi que la dette contractée par le gouvernement par l'entremise de la Société québécoise d'assainissement des eaux (SQAE) lors de la construction des usines d'assainissement des eaux du secteur municipal ne sont pas comprises dans la dette directe. La perte de change reportée au 31 mars 2009 y est soustraite puisqu'elle ne s'est pas matérialisée. Cette perte résulte principalement de l'augmentation des taux de change au 31 mars 2009 et elle est encore sur la durée restante des emprunts dans les devises concernées.

3.36 La dette avant le gain ou la perte de change reporté représente la somme qui serait nécessaire, en dollars canadiens, pour régler la dette au 31 mars de l'année financière concernée, compte tenu du taux de change en vigueur à ce moment. Cette estimation ne tient toutefois pas compte des pénalités ou de tout autre montant nécessaire pour rembourser la dette en devises étrangères à ce moment.

3.37 Comme on peut le voir dans le tableau 7, la dette directe s'élevait à 115,2 milliards de dollars au 31 mars 2009, la hausse étant de 11 milliards comparativement à celle de 2007-2008.

Tableau 7
Dette supportée par le gouvernement – emprunts sur les marchés : dette directe du gouvernement (en millions de dollars)

	2009[*]	2008[*]	2007[**]	2006[**]
Dette avant gain (perte) de change reporté	113 768	101 982	96 636	88 294
Plus (moins) : gain (perte) de change reporté	(571)	1 196	1 865	1 406
Total au 31 mars	**113 197**	**103 178**	**98 501**	**89 700**

* Les données sont tirées des états financiers consolidés du gouvernement pour l'année concernée.
** Les données ont été ajustées pour tenir compte de la consolidation d'Hydro-Québec SHQ.

3.38 Le tableau 8 présente les principaux éléments expliquant la hausse de 11 milliards de dollars de la dette directe au cours de la dernière année.

Tableau 8
Principaux éléments expliquant l'augmentation de la dette directe en 2008-2009 (en millions de dollars)

	Augmentation (diminution)
Participation dans les entreprises du gouvernement	
Hydro-Québec	
Bénéfices non déclarés en dividendes	846
Diminution des dividendes non versés	(723)
Loto-Québec	
Prêts et avances	270
Augmentation des dividendes non versés	64
Sous-total	**457**
Placements	
Investissement dans le Fonds des générations	719
Encaissement de la réserve de stabilisation placée à la CDPQ	(804)
Augmentation des placements temporaires nets	4 366
Investissement dans les universités exclues du périmètre comptable	355
Sous-total	**4 636**
Dette des régimes de retraite	
Investissement dans le FARR et dans le Fonds des congés de maladie accumulés	2 700
Réinvestissement des revenus de placements dans le FARR	2 240
Excédent des dépenses des régimes de retraite sur les montants déboursés à cet égard	(2 274)
Sous-total	**2 666**
Investissements nets dans les réseaux	**622**
Immobilisations – Investissements nets en immobilisations	**3 751**
Opérations de fonctionnement de l'année	
Déficit de l'année	1 258
Amortissement des immobilisations	(1 454)
Créances douteuses et pertes liées aux moins-values sur les placements	(1 242)
Sous-total	**(1 438)**
Financement des paiements relatifs à l'équité salariale et du remboursement des transferts au gouvernement fédéral	**223**
Variation non expliquée	**51**
Augmentation de la dette directe en 2008-2009	**10 968**

Dette pour financer les réseaux

3.39 La dette pour financer les réseaux présentée au tableau 9 totalisait 22,6 milliards de dollars au 31 mars 2009, soit 1,5 milliard de plus qu'au 31 mars 2008.

Tableau 9
Dette supportée par le gouvernement – emprunts sur les marchés : dette pour financer les réseaux (en millions de dollars)

	2009	2008	2007	2006
Dette du gouvernement pour financer les réseaux*	17 099	17 028	15 581	14 070
Dette contractée sur les marchés par les entités des réseaux incluses dans le périmètre comptable**	5 027	3 494	3 386	3 197
Dette contractée sur les marchés par les universités exclues du périmètre comptable et remboursable par le gouvernement	471	563	696	854
Total au 31 mars	**22 597**	**21 085**	**19 663**	**18 121**

* Les données sont tirées des états financiers consolidés du gouvernement pour l'année concernée, sauf pour l'année 2009.
** Les données sont tirées des états financiers consolidés du gouvernement pour l'année concernée.

3.40 La dette du gouvernement pour financer les réseaux se compose de dettes du Fonds de financement, de Financement-Québec, de la Corporation d'hébergement du Québec et d'Immobilière SHQ, lesquels ont consenti des prêts aux entités des réseaux ou fait des investissements en immobilisations pour celles-ci. Ces quatre organismes sont consolidés ligne par ligne dans les états financiers consolidés du gouvernement et leurs dettes sont incluses dans la rubrique Dette avant gain (perte) de change reporté, à la note 9 et dans l'annexe 17. Les prêts et avances consentis aux entités des réseaux relativement à ces dettes sont, quant à eux, présentés à l'annexe 18 des états financiers et seront remboursés au moyen de subventions ultérieures du gouvernement.

3.41 En plus de la dette contractée par le gouvernement, la dette pour financer les réseaux comprend également celle directement contractée sur les marchés par les entités des réseaux incluses dans le périmètre comptable. Cette dette est considérée dans le calcul de l'investissement net des réseaux présenté dans l'état consolidé de la situation financière au 31 mars 2009. On trouve sa valeur dans l'annexe 18 des Comptes publics, qui présente le sommaire des renseignements financiers des entités des réseaux.

3.42 Enfin, la dette pour financer les réseaux englobe certaines dettes directement contractées sur les marchés par des universités exclues du périmètre comptable, mais dont le remboursement sera fait au moyen de subventions accordées par le gouvernement. Puisque ce dernier supportera ces dettes, il en fait état dans ses obligations contractuelles.

Dette pour financer le secteur municipal

3.43 La dette supportée par le gouvernement pour financer le secteur municipal se compose, d'une part, des emprunts qu'il a effectués par l'entremise de la SQAE pour verser sa quote-part dans la construction des usines d'assainissement des eaux et, d'autre part, des emprunts faits par les municipalités qu'il subventionne.

3.44 Le tableau 10 indique que la dette supportée par le gouvernement pour financer le secteur municipal était de 5,4 milliards de dollars au 31 mars 2009 (hausse de 218 millions par rapport à l'année financière précédente). Notons que les emprunts effectués par le gouvernement pour financer sa quote-part dans la construction des usines d'assainissement des eaux sont continuellement en diminution, étant donné que la SQAE ne réalise plus de tels travaux et qu'un remboursement partiel de la dette accumulée de la SQAE est effectué chaque année.

Tableau 10
Dette supportée par le gouvernement – emprunts sur les marchés: dette pour financer le secteur municipal (en millions de dollars)

	2009	2008	2007	2006
Emprunts effectués par le gouvernement pour financer sa quote-part dans la construction des usines d'assainissement des eaux	2 357	2 416	2 522	2 678
Emprunts effectués par les municipalités pour financer des immobilisations ou des déficits actuariels de régimes de retraite, qui seront remboursés par le gouvernement*	3 003	2 726	2 791	2 874
Total au 31 mars	**5 360**	**5 142**	**5 313**	**5 552**

* Ces montants sont inclus dans les obligations contractuelles et découlent des emprunts contractés par des bénéficiaires de transferts auprès d'institutions financières externes au gouvernement. Les données sont tirées des états financiers consolidés du gouvernement pour l'année concernée.

Dette pour financer d'autres bénéficiaires de subventions du gouvernement

3.45 Enfin, la dette supportée par le gouvernement pour financer d'autres bénéficiaires (tableau 11) renvoie à des obligations contractées par le gouvernement afin de rembourser des emprunts faits par ces différents bénéficiaires auprès d'institutions financières situées à l'extérieur du périmètre comptable. Il s'agit principalement d'emprunts contractés pour l'acquisition d'immobilisations par des organismes à but non lucratif dont les activités relèvent des domaines du logement social, de la culture et des services de garde à l'enfance.

3.46 Cette dette progresse à un rythme important. En fait, elle a augmenté de 66,9 p. cent depuis trois ans. Cette augmentation résulte principalement des dépenses relatives aux programmes AccèsLogis Québec et Logement abordable Québec, qui favorisent la réalisation de logements sociaux et communautaires destinés aux ménages à revenu faible ou modeste.

Tableau 11
Dette supportée par le gouvernement – emprunts sur les marchés: dette pour financer d'autres bénéficiaires de subventions du gouvernement (en millions de dollars)

	2009	2008	2007	2006
Emprunts effectués par des entités exerçant des activités dans les domaines suivants:				
Logement social				
Programme Rénovation Québec	83	71	64	47
Programme AccèsLogis Québec	363	300	270	181
Programme Logement abordable Québec	196	168	102	52
Sous-total	**642**	**539**	**436**	**280**
Culture	**276**	**278**	**287**	**288**
Services de garde à l'enfance	**219**	**191**	**103**	**11**
Affaires autochtones	**99**	**106**	**114**	**117**
Autres	**219**	**209**	**188**	**176**
Total au 31 mars	**1 455**	**1 323**	**1 128**	**872**

Dette autofinancée des entreprises commerciales

3.47 La deuxième grande composante de l'endettement du Québec est la dette autofinancée des entreprises commerciales. Elle est ainsi qualifiée parce que les activités de ces entreprises leur permettent de générer des revenus suffisants pour faire face à leurs obligations.

3.48 Les dettes de ce type sont présentées dans l'annexe 10 des états financiers consolidés du gouvernement, laquelle détaille la situation financière des entreprises. Celles-ci sont incluses dans le périmètre comptable selon la méthode modifiée de la comptabilisation à la valeur de consolidation. Cette méthode est la même que celle utilisée à l'égard des entités des réseaux. On se souviendra qu'elle entraîne la comptabilisation d'un investissement net (un placement) dans les états financiers consolidés du gouvernement, par opposition à la méthode de consolidation ligne par ligne qui, elle, conduit à l'intégration des dettes des entités dans celles du gouvernement.

3.49 La dette autofinancée des entreprises commerciales, selon le tableau 12, se chiffrait à 37 milliards de dollars au 31 mars 2009, soit 2,6 milliards de plus qu'en 2007-2008. Nous avons déduit de cette dette les prêts consentis par IQ Immigrants Investisseurs à des entités incluses dans le périmètre comptable. En effet, les bénéficiaires de ces prêts ont déjà pris en compte les montants dans le calcul de leur propre dette. Il est à noter que la dette autofinancée des entreprises commerciales provenait à 98 p. cent d'Hydro-Québec. D'ailleurs, la hausse de cette dette résulte essentiellement d'acquisitions d'immobilisations par cette entreprise.

Tableau 12
Dette autofinancée des entreprises commerciales (en millions de dollars)

	2009	2008	2007	2006
Hydro-Québec*	36 383	33 653	33 682	33 134
IQ Immigrants Investisseurs inc.**	2 977	2 959	2 610	2 292
Société générale de financement	310	312	410	445
Autres entreprises commerciales	14***	183	102	115
Moins: prêts à des entités incluses dans le périmètre comptable	(2 737)	(2 722)	(2 404)	(2 071)
Total au 31 mars	**36 947**	**34 385**	**34 400**	**33 915**

* Cette dette inclut les emprunts, la dette à perpétuité ainsi que les passifs relatifs aux régimes de retraite déduits des actifs s'y rapportant.

** Cette entreprise a consenti des prêts à des entités incluses dans le périmètre comptable du gouvernement. De plus, puisque la dette présentée dans ses états financiers est comptabilisée à sa juste valeur, nous en avons redressé le montant pour la présenter au coût.

*** Depuis 2009, il s'agit de la dette des entreprises envers des entités non apparentées au gouvernement, telle qu'elle est présentée à l'annexe 10 des états financiers consolidés du gouvernement.

Dette supportée par les secteurs municipal et universitaire

3.50 La troisième et dernière composante de l'endettement du secteur public du Québec est la dette supportée par les secteurs municipal et universitaire. Cette dette sera remboursée, selon le cas, par les municipalités ou les universités exclues du périmètre comptable du gouvernement avec des recettes qui leur sont propres.

3.51 Il est généralement entendu que la dette des administrations locales (les municipalités) doit être prise en compte dans le calcul de l'endettement du secteur public du Québec. Le Vérificateur général tient donc compte des dettes des municipalités dans sa mesure de l'endettement du Québec, tout comme le gouvernement le fait dans ses propres calculs.

3.52 Le tableau 13 révèle que la dette supportée par les secteurs municipal et universitaire se chiffrait à 17,8 milliards de dollars au 31 mars 2009. Elle a donc connu une hausse de 1,8 milliard depuis le 31 mars 2008. Soulignons que les renseignements relatifs aux dettes découlant des régimes de retraite et autres avantages sociaux accordés aux employés municipaux sont disponibles seulement depuis l'adoption, en 2007, des principes comptables généralement reconnus (PCGR) pour le secteur public par les municipalités.

3.53 Notons par ailleurs que la dette à long terme des universités exclues du périmètre comptable du gouvernement ne comprend pas le passif net ou l'actif net, selon le cas, des régimes de retraite et autres avantages sociaux futurs. Il faut savoir que ces renseignements ne sont pas présentés dans le bilan des universités, étant donné que leurs états financiers ne sont pas encore dressés selon les PCGR, mais plutôt selon les conventions comptables établies par le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport.

Tableau 13
Dette supportée par les secteurs municipal et universitaire (en millions de dollars)

	2009	2008 redressé	2007	2006
Dette à long terme des municipalités et des organismes municipaux* (tableau 26)	19 261	17 321	16 409	15 669
Passif net des régimes de retraite et autres avantages sociaux futurs	908**	756***	n.d.	n.d.
Moins : dette contractée par les municipalités et qui est supportée par le gouvernement (tableau 10)	(3 003)	(2 726)	(2 791)	(2 874)
Sous-total	**17 166**	**15 351**	**13 618**	**12 795**
Dette à long terme des universités exclues du périmètre comptable	645	618	627	479
Total au 31 mars	**17 811**	**15 969**	**14 245**	**13 274**

* Les données sont tirées du *Plan budgétaire 2009-2010*, sauf pour l'année 2006.
** Il s'agit de données estimatives préliminaires au 31 décembre 2008.
*** Il s'agit de données provenant d'une compilation effectuée par le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire à partir des états financiers vérifiés au 31 décembre 2007.

Autres remarques d'intérêt

Opérations fiduciaires

3.54 Les opérations fiduciaires ne figurent pas dans les résultats du gouvernement puisque les entités qui procèdent à de telles opérations ne font pas partie de son périmètre comptable. Ainsi, ces opérations apparaissent seulement en annexe de ses états financiers consolidés.

3.55 Dans la présente analyse concernant l'endettement du Québec, nous jugeons pertinent d'attirer l'attention des parlementaires sur les opérations fiduciaires qui résultent de l'application de différentes activités menées au bénéfice des contribuables du Québec. Notons que ces opérations ne sont pas incluses dans notre mesure de l'endettement supporté par le gouvernement.

3.56 Dans un premier temps, il nous semble important, comme nous l'avons fait les années précédentes, de traiter du déficit du Fonds d'assurance-stabilisation des revenus agricoles. Le Fonds présentait un avoir net déficitaire de 865 millions de dollars au 31 mars 2009, contre 780 millions au 31 mars 2008, ce qui constitue une hausse de 85 millions. Il faudra procéder à des augmentations tarifaires afin de combler ce déficit. Comme environ les deux tiers de ces augmentations seront assumées par La Financière agricole, une portion équivalente de cet avoir net déficitaire sera finalement à la charge du gouvernement du Québec. En effet, les comptes de cette entité sont consolidés dans ceux du gouvernement. Une partie de cet avoir net déficitaire représente donc une dette implicite pour ce dernier. Par ailleurs, soulignons que le gouvernement a annoncé en novembre 2009 des modifications au programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles.

Avoir net déficitaire de 865 millions: somme qui sera supportée majoritairement par le gouvernement.

3.57 Pour être en mesure de poursuivre ses opérations dans le contexte déficitaire actuel, le Fonds a obtenu du gouvernement un financement temporaire de 710 millions de dollars. Il en résulte qu'il a lui-même dû emprunter pour effectuer ce prêt au Fonds. Notre mesure de l'endettement prend donc en compte implicitement cette somme.

3.58 Dans un second temps, nous faisons, dans le tableau 14, le point sur les déficits cumulés pour certaines activités exclues du périmètre comptable du gouvernement, y compris les activités relatives au Fonds d'assurance-stabilisation des revenus agricoles. Globalement, ces déficits cumulés ont considérablement progressé au cours de la dernière année, principalement à cause des rendements négatifs obtenus sur les fonds confiés à la CDPQ.

3.59 Ces déficits, qui résultent d'une capitalisation insuffisante, ne sont pas inclus dans la dette du gouvernement. Cette sous-capitalisation entraînera soit des modifications des programmes, soit une augmentation de la tarification. Par conséquent, elle est susceptible d'influer sur la capacité de payer des contribuables québécois. À ce titre, il est pertinent d'en connaître l'évolution. Notons que Statistique Canada prend en compte ces programmes pour comparer l'endettement des provinces.

Tableau 14
Déficits cumulés pour certaines activités exclues du périmètre comptable (en millions de dollars)

	2009	2008	2007	2006
Fonds d'assurance-stabilisation des revenus agricoles (au 31 mars)	(865)	(780)	(597)	(372)
Fonds d'assurance parentale (au 31 décembre)	(284)	(32)	210	2
Fonds de la santé et de la sécurité du travail (au 31 décembre)	(3 490)	(75)	254	(787)
Fonds de l'assurance automobile du Québec (au 31 décembre)	(2 665)	(261)	(65)	(398)
Total	**(7 304)**	**(1 148)**	**(198)**	**(1 555)**

Obligations contractuelles

3.60 Notre calcul de l'endettement inclut les obligations contractuelles du gouvernement pour des emprunts légalement attribués à des tiers, mais pour lesquels le gouvernement s'est engagé à payer le capital et les intérêts. Ces obligations s'élèvent à 6,7 milliards de dollars au 31 mars 2009 et à 6 milliards au 31 mars 2008. Elles comprennent 6,5 milliards présentés sous la rubrique Remboursement du principal des emprunts contractés pour l'acquisition d'immobilisations dans l'annexe 20 des états financiers consolidés du gouvernement. Elles comportent également une somme de 157 millions de dollars, qui figure sous la rubrique Autres ententes dans cette même annexe. Ce montant résulte d'un engagement du gouvernement à rembourser le capital et les intérêts d'emprunts contractés par les villes de Montréal (145 millions) et de Québec (12 millions) pour capitaliser le déficit actuariel de leurs régimes de retraite. Les ententes ont été signées respectivement en septembre 2004 et en novembre 2006. Il est à noter que seuls les versements qui seront effectués par le gouvernement pour rembourser le capital sont considérés dans ces 157 millions de dollars.

3.61 Par ailleurs, le gouvernement a aussi d'autres formes d'engagements financiers qui ne sont pas inclus dans notre calcul de l'endettement. Ceux-ci découlent principalement d'ententes, de contrats ou de baux. Ces engagements sont soit contractés directement par le gouvernement ou ses organismes consolidés (note 11 et annexe 20), soit par les entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation (annexe 18), soit par ses entreprises (annexe 10). Nous présentons l'évolution de ces engagements pour les trois dernières années dans les tableaux 15 et 16.

3.62 L'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) considère les obligations contractuelles comme une dette implicite qui doit être contrôlée au même titre que les autres dettes. Par ailleurs, il convient de souligner que, pour l'INTOSAI, la dette implicite n'inclut pas seulement les obligations contractuelles. Cette dette s'entend également des engagements auxquels un État devra faire face à l'avenir, notamment les dépenses récurrentes d'investissement ou les obligations découlant des programmes de politique sociale. Cette dette est de nature à grever la marge de manœuvre budgétaire des prochains gouvernements.

3.63 Aux fins de notre étude, nous nous limitons à montrer l'évolution des obligations contractuelles qui sont présentées dans les états financiers du gouvernement. Il est d'autant plus important de suivre cette évolution que l'utilisation accrue des partenariats public-privé commence à avoir des répercussions significatives sur la croissance de ce type de dette.

Tableau 15
Obligations contractuelles à la charge du gouvernement autres que celles déjà incluses dans la dette supportée par le gouvernement (en millions de dollars)

	2009	2008 redressé	2007	2006
Engagements contractés par le gouvernement[1]				
Engagements à verser des subventions pour le financement d'acquisition d'immobilisations autorisées mais non encore finalisées[2]	1 937	1 925	1 683	1 366
Engagements à verser des subventions pour le remboursement du coût d'immobilisations	573	428	161	54
Ententes avec les Cris du Québec et les autres communautés autochtones	5 171	4 870	4 659	4 497
Ententes sur un nouveau partenariat fiscal et financier avec les municipalités	1 418	1 696	1 970	389
Autres ententes	2 860[3]	2 059	1 608	1 569
Contrats de location-exploitation	2 212	1 961	1 442	1 363
Acquisition d'immobilisations	4 180	1 582	974	882
Approvisionnement en biens et services	2 296	783	572	306
Autres contrats	494	547	599	411
Sous-total	**21 141**	**15 851**	**13 668**	**10 837**
Engagements contractés par les réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation[1]				
Agences et établissements publics du réseau de la santé et des services sociaux	1 874	1 804	1 657	1 643
Commissions scolaires	1 506	1 481	596	n.d.
Collèges	92	91	107	n.d.
Université du Québec et ses constituantes	590	653	364	n.d.
Sous-total	**4 062**	**4 029**	**2 724**	**n.d.**
Total au 31 mars	**25 203**	**19 880**	**16 392**	**n.d.**
En pourcentage du PIB[4]	**8,3**	**6,7**	**5,8**	**n.d.**

1. Les données sont tirées des états financiers consolidés du gouvernement pour l'année concernée.
2. Ces obligations contractuelles représentent la valeur des montants autorisés, dont une partie fait déjà l'objet d'un financement pour l'acquisition d'immobilisations réalisée.
3. Ces obligations contractuelles sont diminuées d'un montant de 157 millions de dollars que nous avons inclus dans les dettes supportées par le gouvernement pour le secteur municipal. Les engagements de 272 millions contractés par le Fonds vert envers des tiers exclus du périmètre comptable sont inclus dans cette rubrique (voir paragraphes 3.68 et 3.69).
4. Le PIB auquel nous nous référons est celui établi par Statistique Canada en date du 10 novembre 2009 pour chacune des années civiles terminées au cours des exercices financiers concernés.

Tableau 16
Obligations contractuelles des entreprises commerciales (en millions de dollars)*

	2009	2008	2007	2006
Hydro-Québec	10 618	9 330	9 680	9 340
IQ Immigrants investisseurs inc.	190	193	177	166
IQ Fier inc.	117	166	219	205
Société générale de financement du Québec	96	175	37	31
Autres entreprises	522	641	632	720
Total au 31 mars	**11 543**	**10 505**	**10 745**	**10 462**

* Les données sont tirées des états financiers consolidés du gouvernement pour l'année concernée.

3.64 Les engagements contractés par le gouvernement se chiffraient à 21,1 milliards de dollars au 31 mars 2009 (voir tableau 15), ce qui représente 5,3 milliards (33,4 p. cent.) de plus qu'au 31 mars 2008.

3.65 Le tableau 17 énumère les causes de cette variation.

Tableau 17
Principales causes de la hausse des engagements contractés par le gouvernement entre le 31 mars 2008 et le 31 mars 2009 (en millions de dollars)

	Augmentation (diminution)
Ententes	
Indexation des ententes avec les autochtones et révision de l'estimation des obligations découlant de ces ententes	453
Engagements échus en 2008-2009 relativement aux ententes avec les autochtones	(152)
Engagements échus en 2008-2009 relativement aux ententes sur le partenariat fiscal et financier avec les municipalités	(278)
Ententes relatives aux centres locaux de développement	206
Entente relative à la promotion et au développement de la métropole	125
Entente de prise en charge de l'intérêt sur un prêt à une aluminerie	581
Contrats de location-exploitation	
Société immobilière du Québec – nouveaux baux contractés dans l'année	176
Acquisition d'immobilisations	
Contrats relatifs à la construction de l'autoroute 25 et de l'autoroute 30 en mode partenariat public-privé	1 515
Contrats visant la construction et l'amélioration du réseau routier	654
Contrats visant l'acquisition d'immobilisations conclus par l'Agence métropolitaine de transport, la Société immobilière du Québec et le Fonds des technologies de l'information du ministère du Revenu	366
Approvisionnement en biens et services	
Contrats relatifs à l'entretien de l'autoroute 30 en mode partenariat public-privé	1 037
Contrats relatifs à l'approvisionnement en biens et services conclus par le Centre de services partagés du Québec	463
Variation non expliquée	144
Total au 31 mars 2009	**5 290**

3.66 Les engagements contractés par les réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation concernent des contrats de location-exploitation, des baux à long terme, des contrats d'approvisionnement en biens et services et des acquisitions d'immobilisations. Ces engagements sont demeurés stables par rapport à l'année dernière.

3.67 Quant aux obligations contractuelles des entreprises de nature commerciale qui sont présentées dans le tableau 16, elles sont principalement composées des engagements d'Hydro-Québec. Celles-ci ont trait à des investissements en immobilisations de 4,7 milliards de dollars et à des contrats d'achat d'électricité de 5,9 milliards. L'augmentation en 2009 est attribuable aux investissements en immobilisations et en actifs incorporels (557 millions) et à l'augmentation des contrats d'achat d'électricité (731 millions).

Particularité comptable – Exemple du Fonds vert

3.68 Nous observons que certains engagements contractés par le gouvernement découlent de projets en cours pour lesquels les dépenses seront inscrites dans les prochaines années, mais pour lesquels les revenus ont déjà été obtenus et comptabilisés dans les états financiers consolidés du gouvernement. Citons par exemple les engagements du Fonds vert envers des municipalités et des autorités organisatrices de transport au Québec. Les revenus de ce Fonds se sont accentués à un rythme supérieur à celui de ses dépenses, de sorte qu'il affichait un excédent cumulé de 304 millions de dollars au 31 mars 2009. D'autre part, le Fonds s'est engagé à verser des subventions totalisant 301 millions de dollars à cette date, dont 272 millions représentent des engagements envers des tiers exclus du périmètre comptable. Ces engagements de 301 millions ne figurent pas encore dans ses dépenses.

3.69 Malgré le fait que les redevances annuelles en lien avec les changements climatiques aient déjà été comptabilisées dans les revenus du Fonds vert et ceux du gouvernement, les dépenses qu'elles financeront seront inscrites uniquement lorsqu'elles seront réalisées par les bénéficiaires des subventions, et ce, conformément aux règles applicables à la comptabilisation des revenus non affectés. Ainsi, selon les états financiers consolidés du gouvernement, les excédents cumulés de 304 millions dans le Fonds vert ont contribué à réduire les déficits cumulés du gouvernement. Par contre, lorsque le Fonds assumera ses obligations contractuelles envers les bénéficiaires, les dépenses du gouvernement s'accroîtront d'autant.

Régime de retraite du personnel des centres de la petite enfance et des garderies privées conventionnées du Québec

3.70 La *Loi favorisant l'établissement d'un régime de retraite à l'intention d'employés œuvrant dans le domaine des services de garde à l'enfance* a été sanctionnée le 11 décembre 2002. En vertu de cette loi, le Régime de retraite du personnel des CPE et des garderies privées conventionnées du Québec a été créé et implanté le 1er avril 2003. Les entités participant à ce régime ne sont pas incluses dans le périmètre comptable du gouvernement, car celui-ci n'en détient pas le contrôle.

3.71 Le régime de retraite du personnel des CPE et des garderies privées conventionnées du Québec est un régime multi-employeurs à prestations déterminées et de type fin de carrière. Il garantit à ses participants une rente de retraite égale à 1,5 p. cent, par année de service, du salaire admissible moyen de leurs cinq meilleures années de service.

3.72 Le financement du régime est assuré, d'une part, par la cotisation salariale des employés et, d'autre part, par la cotisation des employeurs. Cette dernière est composée de la somme d'une cotisation d'exercice égale à celle des employés, d'une cotisation d'équilibre visant à financer le déficit actuariel initial ainsi que tout déficit de capitalisation éventuel.

3.73 Le régime est assujetti à la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*. Toutefois, depuis 2007 et en vertu du *Règlement sur la soustraction de certaines catégories de régimes de retraite à l'application des dispositions de la Loi sur les régimes complémentaires de retraite*, aucune cotisation d'équilibre n'est dorénavant requise pour financer les déficits de solvabilité présents ou futurs.

3.74 En vertu des dispositions de l'article 3 de la *Loi favorisant l'établissement d'un régime de retraite à l'intention d'employés œuvrant dans le domaine des services de garde à l'enfance*, le ministre de la Famille peut, dans le but de permettre l'établissement et le maintien du régime de retraite, accorder, sur les fonds votés annuellement à cette fin par l'Assemblée nationale, des subventions aux employeurs. Ces subventions peuvent être versées directement à l'administrateur du régime.

3.75 Dans les faits, le ministère de la Famille et des Aînés a subventionné la quasi-totalité des cotisations d'employeur depuis la création du régime, y compris la cotisation d'équilibre visant à financer le déficit initial et une partie du déficit de solvabilité établi avant la modification réglementaire entrée en vigueur en 2007. D'ailleurs, dans les débats en commission parlementaire concernant l'étude article par article de la loi, la ministre, en 2002, précise que « nous devons justement nous assurer que nous allons avoir les crédits nécessaires pour effectuer [nos] obligations », confirmant ainsi l'intention du gouvernement de subventionner le régime.

Un régime dont les employeurs sont subventionnés en quasi-totalité depuis sa création.

3.76 Conformément aux règles comptables en vigueur, les subventions du ministère sont comptabilisées dans les états financiers consolidés du gouvernement annuellement et au fur et à mesure que les sommes sont versées à l'administrateur du régime. Il n'y a donc ni engagement ni passif inscrit dans les états financiers du gouvernement relativement à ce régime de retraite puisque, légalement, en l'absence de crédits suffisants et disponibles, le ministre pourrait refuser de verser les subventions promises par ailleurs.

3.77 Nous considérons tout de même qu'il est d'intérêt pour les parlementaires de connaître l'état de la situation puisque les pratiques antérieures du gouvernement laissent présager une grande probabilité que des sommes soient déboursées à l'avenir afin de financer ce régime.

3.78 Ainsi, depuis l'instauration du régime et conformément à la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*, les employeurs sont tenus de payer une cotisation d'équilibre afin de pourvoir au déficit initial, en plus de verser une cotisation d'exercice. Au 31 mars 2009, il restait 36 millions de dollars à verser pour combler ce déficit. Par ailleurs, un déficit de solvabilité supplémentaire de 20 millions a été établi lors du dépôt de l'évaluation actuarielle au 31 décembre 2005. Ce déficit a fait l'objet d'un seul versement de 4,5 millions en 2006 de la part des employeurs avant que les mesures réglementaires ne les exemptent de leur obligation de financer ce déficit. En conséquence, le gouvernement n'a assumé dans ses dépenses de transfert qu'un montant de 4,5 millions en 2006 relativement au déficit de solvabilité.

3.79 Il est difficile pour le moment d'établir précisément les sommes additionnelles qui pourraient devoir être payées par le gouvernement pour tenir compte des éléments survenus depuis 2005, puisque l'évaluation actuarielle du 31 décembre 2008 n'est pas encore disponible. En effet, la Régie des rentes du Québec a accordé un délai de production supplémentaire pour les régimes de retraite régis par la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*, compte tenu de certaines mesures réglementaires à venir afin d'atténuer les effets de la crise financière sur les régimes de retraite.

Un déficit probable à la charge du gouvernement.

3.80 Notons cependant qu'à l'examen du tableau 18, il apparaît qu'un déficit aux fins de la capitalisation du régime est très probable au 31 décembre 2008 puisque les actifs de la caisse ont subi une perte de valeur d'environ 105 millions de dollars au cours des deux dernières années. Ce déficit aura un effet à la hausse sur la cotisation d'équilibre assumée uniquement par les employeurs. Rappelons que la cotisation des employeurs a, jusqu'à présent, toujours été financée par le gouvernement du Québec.

3.81 Le tableau 18 montre aussi que, malgré la suspension des contributions pour pourvoir au déficit de solvabilité depuis 2007, les contributions gouvernementales sont passées de 26,5 à 48,2 millions de dollars au cours des six dernières années, pour une croissance moyenne de 7 p. cent.

Tableau 18
Cotisations des employeurs et modification de la juste valeur des placements (en millions de dollars)*

	Au 31 décembre					
	2008	2007	2006	2005	2004	2003 (9 mois)
Cotisations des employeurs						
D'exercice	44,2	40,6	38,5	37,3	35,2	23,5
D'équilibre	4,0**	4,0**	8,5	4,0	4,0	3,0
Total	**48,2**	**44,6**	**47,0**	**41,3**	**39,2**	**26,5**
Modification de la juste valeur des placements	**(84,4)**	**(20,9)**	**2,5**	**7,4**	**3,2**	**1,6**

* Les données sont tirées des états financiers vérifiés de la caisse de retraite.

** Un règlement modifiant le Règlement sur la soustraction de certaines catégories de régimes de retraite à l'application de dispositions de la Loi sur les régimes complémentaires de retraite prévoit la suspension des versements relatifs à la cotisation d'équilibre à l'égard de la solvabilité à compter de 2007. Ainsi, seuls les versements concernant la cotisation d'équilibre pour pourvoir au déficit initial ont été faits.

Mesure de l'endettement par le gouvernement du Québec

Dette nette

3.82 La dette nette s'établit par la différence entre le total de tous les passifs et celui des actifs financiers présentés dans ses états financiers. Cette dette résulte de l'acquisition d'actifs non financiers et des déficits cumulés au fil des années (ce qu'on appelle communément les « déficits d'épicerie »).

3.83 Pour ce qui est de 2008-2009, le gouvernement estime que la dette nette du Québec s'élevait à 120,8 milliards de dollars, soit 4,1 milliards de plus qu'en 2007-2008 (tableau 19). Son poids par rapport au PIB a augmenté de 0,7 point de pourcentage. Cette hausse (tableau 20) résulte principalement d'une augmentation des immobilisations de 2,3 milliards, du déficit annuel de 1,3 milliard et de l'investissement additionnel dans les réseaux de 422 millions. Quant à la hausse constatée de 2006 à 2007, elle est attribuable à l'intégration des entités des réseaux dans le périmètre comptable du gouvernement.

Tableau 19
Dette nette selon le gouvernement (en millions de dollars)*

	2009	2008 retraité	2007 retraité	2006 retraité
Passifs totaux	(162 325)	(171 697)	(172 153)	(164 681)
Moins : actifs financiers	53 532	49 016	47 816	39 998
Total au 31 mars	**(108 793)**	**(122 681)**	**(124 337)**	**(124 683)**
En pourcentage du PIB**	**43,6**	**41,9**	**44,0**	**38,3**

* Les données sont tirées des états financiers consolidés du gouvernement pour l'année concernée.

** Le PIB auquel nous nous référons est celui établi par Statistique Canada en date du 10 novembre 2009 pour chacune des années civiles terminées au cours des exercices financiers concernés.

Tableau 20
Variation de la dette nette selon le gouvernement (en millions de dollars)[*]

	2019	2018 retraité	2017 retraité	2016 retraité
Dette nette au 1er avril – déjà établie	(134 318)	(126 297)	(109 682)	(99 840)
Redressements effectués aux années antérieures :				
Gouvernement				
Réforme comptable	–	–	(15 424)	–
Passifs environnementaux	(170)	(170)	(812)	–
Autres redressements	(143)	(143)	–	(4 511)
Entreprises	–	–	810	(25)
Solde redressé au 1er avril	(134 631)	(126 610)	(125 110)	(103 376)
Surplus (déficit) annuel	(1 258)	1 650	1 992	37
Quotes-parts dans les autres éléments du résultat étendu des entreprises du gouvernement	–	–	11	–
Variation de l'investissement net dans les réseaux	(622)	(487)	(1 882)	–
Variation due aux immobilisations	(2 297)	(1 453)	(1 177)	(1 144)
Autres variations	68	277	(10)	24
Augmentation nette de la dette nette au 31 mars	(4 110)	(21)	(1 066)	(1 133)
Dette nette au 31 mars	(138 740)	(126 631)	(126 297)	(104 443)

[*] Les données sont tirées des états financiers consolidés du gouvernement de l'année concernée.

Déficits cumulés

3.84 Les déficits cumulés, qui correspondent à la dette liée aux « déficits d'époque » accumulés au fil des ans, peuvent se calculer de deux façons :

- ils peuvent équivaloir à l'accumulation des surplus ou des déficits annuels, auxquels s'ajoutent les ajustements portés directement aux déficits cumulés (tableau 21) ;
- ils peuvent également représenter la différence entre la dette nette et les actifs non financiers à une date donnée (tableau 22).

3.85 **Le ratio annuel** La dette représentant les déficits cumulés au PIB est l'un des indicateurs financiers retenus par le gouvernement dans son analyse qui accompagne les *Comptes publics 2019-2020*. Il est à noter que cet indicateur est aussi utilisé dans les documents budgétaires à des fins de comparaison avec d'autres provinces. Cependant, dans ces documents, le gouvernement déduit des déficits cumulés le montant de la réserve de stabilisation, de sorte qu'il y présente des ratios différents pour le même indicateur.

Tableau 21
Déficits cumulés selon le gouvernement – accumulation des déficits annuels et des ajustements (en millions de dollars)*

	Surplus (déficit)			
	2009	2008 redressé	2007	2006
Déficits cumulés au 1er avril – déjà établis	**(94 171)**	**(96 124)**	**(91 699)**	**(87 224)**
Redressements affectés aux années antérieures :				
Gouvernement				
Réforme comptable	(2 055)	–	(6 426)	–
Passifs environnementaux	(170)	(170)	(813)	–
Autres redressements	(483)	(483)	–	(4 511)
Entreprises	**–**	**–**	**810**	**(25)**
Solde redressé au 1er avril	**(96 879)**	**(96 777)**	**(98 128)**	**(91 760)**
Surplus (déficit) annuel	(1 258)	1 650	1 993	37
Quotes-parts dans les autres éléments du résultat étendu des entreprises du gouvernement	111	303	11	24
Total au 31 mars	**(98 026)**	**(94 824)**	**(96 124)**	**(91 699)**
En pourcentage du PIB**	**32,4**	**31,9**	**34,1**	**33,7**

* Les données sont tirées des états financiers consolidés du gouvernement pour l'année concernée.

** Le PIB auquel nous nous référons est celui établi par Statistique Canada en date du 10 novembre 2009 pour chacune des années civiles terminées au cours des exercices financiers concernés.

Tableau 22
Déficits cumulés selon le gouvernement – différence entre la dette nette et les actifs non financiers (en millions de dollars)*

	Surplus (déficit)			
	2009	2008 redressé	2007	2006
Dette nette	(128 793)	(124 681)	(124 297)	(104 683)
Moins : immobilisations	21 490	19 193	18 026	12 984
Moins : investissements nets dans les réseaux	9 039	10 472	9 985	–
Moins : stocks et frais payés d'avance	238	192	162	–
Total au 31 mars	**(98 026)**	**(94 824)**	**(96 124)**	**(91 699)**
En pourcentage du PIB**	**32,4**	**31,9**	**34,1**	**33,7**

* Les données sont tirées des états financiers consolidés du gouvernement pour l'année concernée.

** Le PIB auquel nous nous référons est celui établi par Statistique Canada en date du 10 novembre 2009 pour chacune des années civiles terminées au cours des exercices financiers concernés.

Dette totale aux fins de la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*

3.86 Le Fonds des générations a été créé par la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*. Les sommes versées dans le Fonds, lequel est géré par la CDPQ, sont destinées uniquement au remboursement de la dette. Le Fonds est alimenté par diverses sources de revenus : redevances hydrauliques (Hydro-Québec et producteurs privés) ; biens non réclamés ; placements sur les sommes constituant le Fonds ; partie des bénéfices sur la vente d'électricité à l'extérieur du Québec ; redevances sur l'eau captée ; vente d'actifs ; dons, legs ou autres contributions ; autres sommes décrétées par le gouvernement.

3.87 La dette totale aux fins de la loi se réfère à la définition de « dette totale » fournie dans le glossaire des Comptes publics. Cette définition peut être modifiée lors de la publication des Comptes publics sans que la loi soit modifiée. En fonction de cette définition, la dette totale s'établissait à 130,4 milliards de dollars au 31 mars 2009 ; ce montant représentait 43,1 p. cent du PIB. La dette totale s'est donc accrue de 4,3 milliards par rapport à celle du 31 mars 2008. Le calcul de la dette totale aux fins de la loi est illustré dans le tableau 23.

3.88 La définition de la dette totale présentée dans les Comptes publics n'a pas été modifiée en 2008-2009. Soulignons toutefois que, contrairement aux années antérieures et à ce qui est prévu à l'article 2 de la loi, le montant de la dette totale ne figure pas dans les Comptes publics cette année.

Ce calcul n'est plus présenté dans les Comptes publics.

Tableau 23
Dette totale établie par le gouvernement aux fins de la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* (en millions de dollars)

	2009	2008 redressé*	2007*	2006*
Dette directe	113 197	102 229	100 319	89 900**
Plus (moins) : perte (gain) de change reportée	571*	(1 146)	(1 885)	(1 606)
Moins : emprunts par anticipation	(8 161)	(2 413)	(6 069)	(2 684)
Moins : dette des nouvelles entités incluses dans le périmètre comptable	(1 913)	(1 948)	(2 025)	(1 938)**
Sous-total	**103 694**	**96 722**	**90 340**	**83 672**
Plus : dette nette relative aux régimes de retraite	28 649*	30 619	32 844	34 630
Moins : sommes accumulées dans le Fonds des générations	(1 952)*	(1 233)	(584)	–
Total au 31 mars	**130 391**	**126 108**	**122 600**	**118 302**
En pourcentage du PIB* **	**43,1**	**42,4**	**43,4**	**43,5**

* Les données sont tirées des états financiers consolidés du gouvernement pour l'année concernée.
** Les données ont été ajustées pour tenir compte de la consolidation d'Immobilière SHQ.
*** Le PIB auquel nous nous référons est celui établi par Statistique Canada en date du 10 novembre 2009 pour chacune des années civiles terminées au cours des exercices financiers concernés.

3.89 La *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* contient des cibles relatives à la réduction de la dette, qui sont exprimées en pourcentage du PIB. Ainsi, la réduction visée correspond à 38 p. cent du PIB au 31 mars 2013, à 32 p. cent du PIB au 31 mars 2020 et à 25 p. cent du PIB au 31 mars 2026. L'atteinte de ces cibles n'est pas influencée par les éléments suivants parce qu'ils n'entrent pas dans le calcul de la dette totale :

- les emprunts pour financer les réseaux ;
- les emprunts pour financer les travaux municipaux ;
- les autres éléments de passif non inclus dans la dette totale (par exemple, une somme due au gouvernement fédéral) ;
- les obligations contractuelles assimilables à des dettes ;
- les nouvelles entités incluses dans le périmètre comptable.

3.90 Le choix du gouvernement de faire emprunter une municipalité ou une entité des réseaux en s'engageant à lui rembourser le capital et les intérêts plutôt que d'emprunter lui-même a pour effet de ne pas influer sur le calcul de la dette aux fins de la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*. Ainsi, la cible se rapportant à la réduction de la dette visée par la loi pourrait être atteinte sans pour autant réduire la dette réelle supportée par le gouvernement du Québec, telle que nous l'avons définie.

3.91 Il en est également ainsi du choix exercé par le gouvernement de faire emprunter Hydro-Québec plutôt que d'emprunter lui-même. En effet, la modification de la politique de dividendes d'Hydro-Québec afin de hausser à 75 p. cent de son bénéfice net[1] les dividendes que cette entreprise verse au gouvernement depuis l'année 2007 a comme conséquence d'augmenter le niveau d'endettement d'Hydro-Québec et de réduire celui du gouvernement. Rappelons qu'Hydro-Québec versait historiquement en dividendes 50 p. cent de son bénéfice net. Pour l'année 2008-2009, cette modification a eu pour effet d'accroître le dividende déclaré par Hydro-Québec d'environ 750 millions de dollars. La nouvelle politique est de nature à faciliter au gouvernement l'atteinte des cibles portant sur la réduction prévues dans la loi sans pour autant réduire l'endettement total du secteur public du Québec. Rappelons toutefois que le gouvernement a annoncé qu'il songeait à réviser ces cibles.

3.92 Malgré les mesures mises en place par le gouvernement pour l'aider à atteindre les cibles contenues dans la loi, le *Plan budgétaire 2009-2010* précise que « en raison des déficits anticipés pour les prochaines années, le poids de la dette en pourcentage du PIB devrait augmenter temporairement malgré le maintien des versements au Fonds des générations ». De plus, le plan prévoit que la dette totale se situerait à 44,3 p. cent du PIB en 2014 si l'on tenait compte de la réalisation d'un plan de retour à l'équilibre budgétaire. De ce fait, la réduction visée pour 2013, correspondant à 38 p. cent du PIB, ne pourra être atteinte, de sorte que le gouvernement a annoncé qu'il reverra les cibles prévues dans la loi.

Le gouvernement a annoncé qu'il reverra ses cibles.

1. La *Loi sur Hydro-Québec* précise que le surplus « susceptible de distribution pour un exercice financier donné est égal à 75 % du total du revenu net d'exploitation de la Société et de son revenu net de placement pour le même exercice financier, diminué de la dépense brute d'intérêt pour cet exercice ».

Dette brute

3.93 La dette brute est un nouvel indicateur de mesure introduit par le gouvernement dans les *Comptes publics 2006-2007*. Essentiellement, il s'agissait de la dette totale calculée aux fins du Fonds des générations, à laquelle d'autres éléments pertinents de la dette étaient ajoutés pour tenir compte de la redéfinition du périmètre comptable et de la réforme récemment accomplie.

3.94 La définition de la dette brute a été modifiée par le gouvernement lors de la préparation des *Comptes publics 2008-2009*. Le gouvernement utilise cette notion pour illustrer l'évolution de son endettement et pour compiler certains indicateurs financiers présentés dans l'analyse de ses états financiers. De plus, depuis cette année, la dette brute sert à calculer l'exposition aux différents types de risque présentés à la note 8 des états financiers consolidés. Il aurait été souhaitable que la modification apportée à cette définition soit expliquée et motivée dans l'analyse des états financiers.

3.95 La nouvelle définition de la dette brute fait en sorte que, contrairement à l'an dernier, les emprunts effectués par anticipation par le gouvernement en fin d'année ne sont plus déduits du calcul. Par contre, les avances du Fonds de financement aux entreprises du gouvernement et aux entités exclues du périmètre comptable sont maintenant diminuées. Par ailleurs, malgré cette nouvelle définition, le gouvernement continue de déduire les emprunts effectués par anticipation de la dette brute aux fins de la présentation de ses indicateurs, La dette brute au PIB et La dette brute aux revenus totaux, dans les Comptes publics, ce qui crée de la confusion quant au concept de la dette brute. Ainsi, le résultat de La dette brute au PIB présenté par le gouvernement dans son analyse des états financiers pour les années 2006-2007, 2007-2008 et 2008-2009 diffère du résultat que nous présentons au tableau 24. Notons que les données comparatives ont été redressées en fonction de la nouvelle définition.

Tableau 24
Dette brute selon le gouvernement (en millions de dollars)

	2009	2008 redressé	2007 redressé
Dette totale aux fins du Fonds des générations (tableau 23)	130 391	126 108	122 600
Dette du gouvernement pour financer les réseaux (tableau 9)	17 099	17 028	15 581
Emprunts effectués par le gouvernement pour verser sa quote-part dans la construction des usines d'assainissement des eaux (tableau 10)	2 357	2 416	2 522
Avantages sociaux futurs (tableau 5)	59	733	752
Dette de nouvelles entités incluses dans le périmètre comptable	1 913	1 948	2 025
Emprunts par anticipation	8 161	2 413	6 069
Avances du Fonds de financement aux entreprises du gouvernement et aux entités exclues du périmètre comptable	(434)	(82)	(56)
Total au 31 mars	**159 546**	**150 564**	**149 493**
En pourcentage du PIB*	**52,8**	**50,6**	**53,0**

* Le PIB auquel nous nous référons est celui établi par Statistique Canada en date du 10 novembre 2009 pour chacune des années civiles terminées au cours des exercices financiers concernés.

3.96 Au bénéfice des parlementaires, nous avons détaillé dans le tableau 25 les différences entre la dette brute déterminée par le gouvernement et celle supportée par ce dernier telle que nous l'avons établie, car ces deux façons de faire relatives à l'endettement ont comme objectif commun de représenter une estimation de la dette globale sous la responsabilité du gouvernement du Québec.

Tableau 25
Écart entre la dette brute selon le gouvernement et la dette supportée par le gouvernement selon le Vérificateur général (en millions de dollars)

	2009	2008 redressé	2007 redressé
Dette brute déterminée par le gouvernement au 31 mars	**159 546**	**150 564**	**149 493**
Plus (moins) :			
Emprunts effectués directement par les entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation* (tableau 2)	5 498	4 057	4 082
Emprunts effectués par des municipalités et d'autres bénéficiaires de subventions qui seront remboursés par le gouvernement** (tableau 2)	4 458	4 049	3 919
Montants dus assimilables à une dette (tableau 3)	2 041	2 264	2 721
Avances du Fonds de financement aux entreprises du gouvernement et aux entités exclues du périmètre comptable (tableau 24)	434	82	56
Gain (perte) de change reporté (tableau 7)	(571)	1 146	1 885
Placements temporaires nets (tableau 3)	(7 545)	(3 179)	(5 952)
Sous-total	**4 315**	**8 419**	**6 711**
Dette supportée par le gouvernement au 31 mars selon le Vérificateur général	**163 861**	**158 983**	**156 204**

* La dette des universités non incluses dans le périmètre comptable, qui n'est pas remboursée par le gouvernement, est exclue.
** Ces emprunts sont présentés dans les obligations contractuelles.

3.97 L'écart de 5 498 millions de dollars quant à la dette des réseaux provient de la prise en compte dans nos calculs de la dette de 5 027 millions contractée sur les marchés par les entités visées, soit celles incluses dans le périmètre comptable, ainsi que de l'inclusion de 471 millions relatifs aux obligations contractuelles du gouvernement envers les universités non incluses dans ce périmètre (voir également tableau 9). Le gouvernement n'a considéré, pour sa part, que la dette qui figure dans l'état de sa situation financière.

3.98 Pour ce qui est de la différence de 4 458 millions de dollars à l'égard de la dette des municipalités et d'autres bénéficiaires, elle s'explique par la prise en compte des dettes pour lesquelles le gouvernement s'est engagé envers les municipalités à payer le capital et les intérêts (obligations contractuelles). Tout comme pour la dette des réseaux, le gouvernement n'a tenu compte que de la dette présentée dans l'état de sa situation financière (voir tableaux 6 et 10).

3.99 Les autres éléments pour lesquels il y a une divergence entre les chiffres que nous avançons et ceux du gouvernement se rapportent essentiellement à des montants dus apparaissant dans l'état de la situation financière du gouvernement, mais que celui-ci ne considère pas dans sa mesure de l'endettement. Aussi, malgré la modification de la définition de la dette brute qui fait en sorte que les emprunts par anticipation ne sont plus déduits, nous avons continué d'exclure de notre calcul de l'endettement les placements temporaires nets. Nous sommes d'avis que l'exclusion de ces placements donne une idée plus juste de l'endettement supporté par le gouvernement, compte tenu de sa pratique d'emprunter par anticipation lorsqu'il juge les marchés favorables.

3.100 En fin de compte, la dette brute calculée par le gouvernement au 31 mars 2009 est inférieure de 4,3 milliards de dollars à la dette supportée par le gouvernement du Québec que nous avons établie.

Un écart de 4,3 milliards avec la dette supportée par le gouvernement.

Dette à long terme du secteur public

3.101 La dette à long terme du secteur public est présentée par le gouvernement dans son plan budgétaire. Elle s'élevait à 208,3 milliards de dollars au 31 mars 2009 et représentait 68,9 p. cent du PIB. Par rapport au 31 mars précédent, ce passif a connu une augmentation de 8,9 milliards. Compte tenu du fait que le calcul de l'endettement total du secteur public effectué par le Vérificateur général s'établissait à 218,6 milliards au 31 mars 2009, il existe un écart de 10,3 milliards par rapport à la dette à long terme déterminée par le gouvernement à partir de ses propres hypothèses.

Tableau 26
Dette à long terme du secteur public (en millions de dollars)[1]

	2009	2008	2007	2006
		Après réforme redressé		Avant réforme
Dette du gouvernement[2]	151 385	148 151	143 424	118 302
Réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation	911	1 552	2 023	13 078
Hydro-Québec	36 572	32 399	32 674	32 367
Autres entreprises du gouvernement	171	25	31	3 540
Municipalités et organismes municipaux[3]	19 261	17 321	16 409	18 347
Total au 31 mars	**208 300**	**199 448**	**194 561**	**185 634**
En pourcentage du PIB[4]	**68,9**	**67,1**	**68,9**	**68,2**

1. Les données sont tirées du *Plan budgétaire 2009-2010*. Toutefois, la rubrique de la dette du gouvernement a été redressée pour tenir compte de la nouvelle définition de la dette brute.
2. Avant la réforme comptable, la dette du gouvernement correspondait au concept de dette totale aux fins de la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* ; actuellement, elle correspond au concept de dette brute de laquelle le gouvernement déduit les emprunts par anticipation.
3. Les emprunts effectués par le gouvernement pour verser sa quote-part dans la construction des usines d'assainissement des eaux sont exclus, sauf pour l'année 2006.
4. Le PIB auquel nous nous référons est celui établi par Statistique Canada en date du 10 novembre 2009 pour chacune des années civiles terminées au cours des exercices financiers concernés.

3.102 Commentaires du ministère des Finances du Québec

« Au cours des trois dernières années, le ministère des Finances a augmenté considérablement la quantité d'informations sur la dette qu'il présente dans ses documents budgétaires. Ainsi, une section entière du Plan budgétaire est maintenant consacrée à la dette, à la gestion de la dette et au financement. Cette section présente notamment une comparaison des données de dettes du Québec avec celles du gouvernement fédéral et des autres provinces.

« Le ministère des Finances constate que les données du Vérificateur général présentent des écarts par rapport à celles du ministère. Comme le dit le Vérificateur général : " ... ce calcul repose sur son interprétation de ce qui constitue une dette. Les hypothèses et les approches utilisées lui sont donc propres. L'adoption d'hypothèses ou d'approches différentes de celles qu'il a retenues pourrait ne pas donner le même résultat ". Le ministère des Finances a entrepris des travaux afin d'examiner la méthodologie du Vérificateur général et celle du ministère des Finances èt de déterminer s'il y a lieu d'y apporter des modifications.

« L'une des préoccupations qui guide le ministère des Finances dans ses travaux est de s'assurer que les données du Québec sont comparables à celles du gouvernement fédéral et des provinces.

« Les questions qui se posent sont complexes et délicates, ce qui rend les travaux que le ministère effectue d'autant plus pertinents. »

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2009-2010

Vérification de l'information financière
et autres travaux connexes

CHAPITRE 4

Portrait du papier commercial adossé à des actifs

Table des matières

Paragraphe

Introduction **4.1**

Entités incluses dans le périmètre comptable du gouvernement **4.6**

Entités incluses dans le champ de compétence du Vérificateur général mais exclues du périmètre comptable **4.12**

Les commentaires du ministère des Finances du Québec apparaissent à la fin de ce chapitre.

Abréviations et sigles

CDPQ	**Caisse de dépôt et placement du Québec**
PCAA	**Papier commercial adossé à des actifs**
PCGR	**Principes comptables généralement reconnus**

Introduction

Équipe :
Patrick Dubuc
Directeur de vérification
Nancy Fagnant
Christian Madore
Chargés de projet

4.1 L'année dernière, nous présentions un portrait concernant le papier commercial adossé à des actifs (PCAA[1]) non garanti par les banques que détient, directement ou indirectement, le gouvernement par l'intermédiaire des entités incluses dans son périmètre comptable. Ce portrait visait aussi le PCAA détenu par les autres entités du secteur public québécois comprises dans le champ de compétence du Vérificateur général, mais exclues du périmètre comptable parce qu'elles exercent des activités de nature fiduciaire. Compte tenu des sommes en cause, nous avons jugé pertinent de mettre à jour ce portrait.

4.2 Le gouvernement a présenté dans la note 13 de ses états financiers consolidés pour 2008-2009 les informations requises au sujet du PCAA, conformément aux principes comptables généralement reconnus (PCGR) du secteur public.

4.3 D'une part, cette note indique le montant des placements dans le PCAA ainsi que les pertes pour moins-values qui ont été comptabilisées dans les résultats de l'exercice du gouvernement relativement au PCAA détenu directement auprès des institutions financières par les organismes consolidés ligne par ligne, par les entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation ainsi que par les entreprises du gouvernement.

4.4 D'autre part, la note fait également état du montant des placements dans le PCAA ainsi que des provisions pour moins-values non encore matérialisées prises par la Caisse de dépôt et placement du Québec (CDPQ) en ce qui concerne le PCAA détenu par le Fonds d'amortissement des régimes de retraite (FARR), le Fonds du régime de rentes de survivants, le Fonds des générations, les autres actifs des régimes de retraite et les autres organismes consolidés, par l'intermédiaire d'unités de dépôts à participation dans les fonds de la CDPQ.

1. Aux fins de ce rapport, PCAA est le sigle utilisé pour papier commercial adossé à des actifs non garanti par les banques et ayant fait l'objet d'une restructuration.

4.5 Par ailleurs, cette note expose les principaux éléments découlant de l'entente intervenue le 24 décembre 2008 entre le Comité pancanadien des investisseurs et les banques acheteuses de protection. Cette entente, qui fait suite au plan de restructuration du Comité, a donné lieu à un échange de titres le 21 janvier 2009. La note précise aussi que le gouvernement du Québec a offert une garantie associée au PCAA d'un maximum de 1 300 millions de dollars à titre de prêteur de premier rang de la facilité additionnelle de financement de marge mise en place dans le cadre du plan de restructuration. Au 31 mars 2009, aucune provision pour moins-values n'a été comptabilisée relativement à cette garantie, ce qui est conforme aux PCGR. Enfin, cette note informe le lecteur des états financiers d'éventualités découlant des garanties émises par la CDPQ. La quote-part de ces garanties attribuée aux unités de participation détenues par des entités du périmètre comptable s'élève à 1 533 millions. Une provision (143 millions) pour moins-values relative à ces unités est incluse dans le total des moins-values de 1 565,1 millions présenté dans le tableau 1.

Entités incluses dans le périmètre comptable du gouvernement

4.6 Le tableau 1 permet d'avoir une vue d'ensemble de l'incidence du PCAA sur les opérations financières du gouvernement. Comme l'illustre ce tableau, les placements effectués dans le PCAA par toutes les entités incluses dans son périmètre comptable s'élevaient à 3 355,9 millions de dollars au 31 mars 2009. Les moins-values cumulées attribuables à ces placements se chiffraient à 1 565,1 millions (31 mars 2008 : 506,4 millions), soit 46,6 p. cent (31 mars 2008 : 15,3 p. cent).

Baisse de 46,6 p. cent de la valeur marchande du PCAA au 31 mars 2009.

Tableau 1
Incidence du papier commercial adossé à des actifs non garanti par les banques et ayant fait l'objet d'une restructuration sur les opérations financières du gouvernement au 31 mars 2009 (en millions de dollars)

	PCAA détenu directement par les entités auprès des institutions financières (au coût) A	PCAA détenu par la CDPQ et attribué à ses déposants (au coût) B	Pertes pour moins-values cumulées comptabilisées dans les résultats C	Provisions cumulées pour moins-values non comptabilisées dans les résultats D	Valeur nette figurant dans les livres A + B – C	Pourcentage des moins-values cumulées C + D / A + B
Entités consolidées ligne par ligne						
La Financière agricole du Québec	94,5	–	15,0	n.d.[1]	79,5	15,9
Agence métropolitaine de transport	44,1	–	9,6[2]	11,5	34,5	47,8
Autorité des marchés financiers (Fonds d'assurance-dépôt)	–	33,0	0,7	15,5	32,3	49,1
Fonds d'assurance-prêts agricoles et forestiers	9,3	12,3	1,4	5,4[1]	20,2	31,5
Société de développement des entreprises culturelles	18,3	–	3,7	4,9	14,6	47,0
Bibliothèque et Archives nationales du Québec	13,5	–	2,0	3,2	11,5	38,5
Immobilière SHQ	9,2	–	1,2[2]	1,6	8,0	30,4
Société d'habitation du Québec	9,6	–	2,3	2,2	7,3	46,9
Régie des installations olympiques	8,0	–	1,7[2]	0,7[1]	6,3	30,0
Société du Palais des congrès de Montréal	4,5	–	2,2[2]	0,7	2,3	64,4
Sous-total – organismes	**211,0**	**45,3**	**39,8**	**45,7**	**216,5**	**33,4**
Fonds d'amortissement des régimes de retraite	–	2 728,0	5,7	1 318,1	2 722,3	48,5
Fonds des générations	–	58,8	0,9	27,6	57,9	48,5
Actifs d'autres régimes de retraite	–	35,4	0,1	17,0	35,3	48,3
Fonds du régime de rentes de survivants	–	34,9	0,1	17,0	34,8	49,0
Sous-total – entités consolidées ligne par ligne	**211,0**	**2 902,4**	**46,6**	**1 425,4**	**3 066,8**	**47,3**

Tableau 1
Incidence du papier commercial adossé à des actifs non garanti par les banques et ayant fait l'objet d'une restructuration sur les opérations financières du gouvernement au 31 mars 2009 (en millions de dollars) (suite)

	PCAA détenu directement par les entités auprès des institutions financières (au coût) A	PCAA détenu par la CDPQ et attribué à ses déposants (au coût) B	Pertes pour moins-values cumulées comptabilisées dans les résultats C	Provisions cumulées pour moins-values non comptabilisées dans les résultats D	Valeur nette figurant dans les livres A + B – C	Pourcentage des moins-values cumulées C + D / A + B
Entités des réseaux						
Comité de gestion de la taxe scolaire de l'île de Montréal	74,5	–	12,9[5]	10,3[5]	61,6	31,1
Sous-total – entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation	**74,5**	**–**	**12,9**	**10,3**	**61,6**	**31,1**
Entreprises du gouvernement						
Société générale de financement du Québec	147,7	–	60,0	–	87,7	40,6
Capital Financière agricole inc.	12,5	–	6,4	–	6,1	51,2
Société Innovatech Québec et Chaudière-Appalaches	7,8	–	3,5	–	4,3	44,9
Sous-total – entreprises du gouvernement	**168,0**	**–**	**69,9**	**–**	**98,1**	**41,6**
Total – entités incluses dans le périmètre comptable du gouvernement	**453,5**	**2 932,4**	**129,4[5]**	**1 435,7**	**3 226,5**	**48,6**
	Total du PCAA 3 385,9		**Total des moins-values 1 565,1**			

1. La valeur du marché du PCAA détenu directement par les entités auprès des institutions financières n'était pas disponible dans les états financiers de l'entité. Il y a lieu de noter que cette entité qui comptabilise ses placements au coût n'a pas présenté dans ses états financiers l'évaluation de la valeur du marché du PCAA qu'elle détient directement auprès des institutions financières puisque cela n'était pas requis. Conséquemment, l'information permettant d'évaluer les provisions pour moins-values non comptabilisées dans les résultats n'était pas disponible. Donc, aucune moins-value non comptabilisée n'a été calculée sur ce PCAA.
2. Des ajustements ont été apportés par le gouvernement aux données incluses dans les états financiers de cette entité afin d'harmoniser ses conventions comptables avec celles du gouvernement.
3. La valeur du marché provient des états financiers vérifiés au 31 octobre 2008.
4. La valeur du marché provient des états financiers vérifiés au 30 juin 2008.
5. Les pertes pour moins-values comptabilisées dans les résultats de l'exercice 2008-2009 totalisent 63 millions de dollars.

4.7 Ce tableau montre que certaines entités ont comptabilisé, en tout ou en partie, leurs moins-values dans les résultats de 2007-2008 et de 2008-2009, alors que d'autres les comptabiliseront ultérieurement. En fait, des 1 565,1 millions de dollars ayant trait aux moins-values estimées au 31 mars 2009, seulement 129,4 millions ont été inscrits à la dépense.

Pertes inscrites dans les livres : 3,9 p. cent des investissements dans le PCAA.

soit 8,3 p. cent. Le pourcentage de pertes passées en charges dans les états financiers du gouvernement par rapport au montant total du PCAA détenu directement ou indirectement est, quant à lui, de 3,9 p. cent.

4.8 Cette situation s'explique par la méthode comptable utilisée. Selon que les placements sont comptabilisés à la valeur du marché, à une valeur de marché redressée ou encore au coût, il en découle que les pertes estimées sont reconnues immédiatement ou qu'elles seront échelonnées sur un certain nombre d'années, conformément à la convention comptable. Par exemple, les placements comptabilisés à leur juste valeur feront état, au terme de l'exercice, des pertes totales estimées, contrairement aux deux autres méthodes. Pour les placements comptabilisés au coût, les pertes sont reconnues seulement lorsqu'il y a une baisse de valeur jugée durable, c'est-à-dire lorsque la direction juge qu'à terme elle ne récupérera pas totalement le coût des placements visés.

4.9 Le tableau 1 révèle aussi que le pourcentage des moins-values cumulées sur le PCAA détenu peut différer d'une entité à l'autre. Il y a deux raisons à cela.

4.10 Tout d'abord, la composition des actifs et des passifs des diverses fiducies émettrices de PCAA à l'origine varie d'une fiducie à l'autre. Ainsi, les pertes sont susceptibles de fluctuer considérablement en fonction des catégories d'actifs. En fait, le niveau de risque de pertes diffère selon que l'on est en présence d'actifs traditionnels, d'actifs synthétiques ou d'actifs à haut risque (liés aux sous-primes des États-Unis), aussi appelés « actifs indigibles ». Cette dernière catégorie contient des actifs que les investisseurs considèrent inadmissibles en raison des incertitudes relatives à la qualité du crédit et à leur volatilité plus élevée. Conséquemment, plus le PCAA provenant de cette dernière catégorie, plus le pourcentage de pertes estimées sera élevé. Il est à noter que, lors de la restructuration, les actifs traditionnels, les actifs synthétiques et les actifs indigibles ont été regroupés dans trois nouvelles fiducies nommées « véhicules d'actifs cadres », soit « VAC 1 », « VAC 2 » et « VAC 3 ».

4.11 Enfin, les variations du pourcentage des moins-values viennent du fait que les entités ont eu recours à différents modèles d'évaluation pour déterminer la juste valeur ou la baisse de valeur durable du PCAA. En effet, divers modèles d'évaluation sont acceptables. De plus, ceux-ci reposent sur des hypothèses et des probabilités qui peuvent encore une fois différer d'une entité à l'autre. Dans le cadre de nos travaux de vérification, nous nous sommes assurés du caractère raisonnable des résultats obtenus selon les modèles utilisés ainsi que du réalisme des hypothèses et des probabilités y afférentes. Nous avons également eu recours à des spécialistes en la matière. Il convient de signaler que l'estimation de la valeur du PCAA sera révisée annuellement pour tenir compte du comportement des marchés.

Entités incluses dans le champ de compétence du Vérificateur général mais exclues du périmètre comptable

4.12 Rappelons qu'en avril 2009, la CDPQ a rendu public son rapport annuel 2008 dans lequel elle indiquait avoir réalisé un rendement global négatif de 25 p. cent en 2008 (rendement global positif de 5,6 p. cent en 2007), incluant une perte pour moins-values relative au PCAA détenu.

4.13 À titre informatif, nous présentons dans le tableau 2 la situation des entités incluses dans le champ de compétence du Vérificateur général mais exclues du périmètre comptable. Il faut préciser que le gouvernement ne décide pas des politiques de placement de ces organismes fiduciaires. Ce tableau indique que ceux-ci ont subi des moins-values cumulées de 4 787,9 millions de dollars (1 435,4 millions au 31 mars 2008), soit une baisse de valeur de 48,5 p. cent (14,7 p. cent au 31 mars 2008), sur des placements dans le PCAA de 9 878,8 millions détenus en quasi-totalité par la CDPQ. Il est aussi intéressant d'observer que les moins-values estimées ont presque toutes été passées à la dépense des entités concernées, étant donné que ces dernières comptabilisent leurs placements à la valeur du marché.

Baisse de 48,5 p. cent de la valeur marchande du PCAA.

Tableau 2
Incidence du papier commercial adossé à des actifs non garanti par les banques et ayant fait l'objet d'une restructuration sur les entités incluses dans le champ de compétence du Vérificateur général mais exclues du périmètre comptable au 31 mars 2009 (en millions de dollars)

Entités*	PCAA détenu directement par les entités auprès des institutions financières (au coût) A	PCAA détenu par la CDPQ et attribué à ses déposants (au coût) B	Pertes pour moins-values cumulées comptabilisées dans les résultats C	Provisions cumulées pour moins-values non comptabilisées dans les résultats D	Valeur nette figurant dans les livres A + B – C	Pourcentage des moins-values cumulées C + D / A + B
Régimes de retraite – caisse des employés :						
Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics**	–	4 045,2	1 951,9	–	2 093,3	48,3
Régimes de retraite du personnel d'encadrement**	–	675,6	326,6	–	349,0	48,3
Régimes de retraite particuliers**	–	20,1	9,7	–	10,4	48,3
Régimes de retraite des élus municipaux**	–	14,0	6,8	–	7,2	48,6
Régime de retraite des membres de la Sûreté du Québec**	–	1,0	0,5	–	0,5	50,0
Régie des rentes du Québec	–	2 829,0	1 386,8	–	1 442,2	49,0
Commission de la construction du Québec**	–	854,1	412,7	–	441,4	48,3
Fonds de la santé et de la sécurité du travail**	–	774,6	374,3	–	400,3	48,3
Fonds d'assurance automobile du Québec**	–	630,5	304,8	–	325,7	48,3
Fonds d'assurance-récolte	23,0	4,9	10,5	–	17,4	37,6
Fonds d'indemnisation des clients des agents de voyage et Cautionnements individuels des agents de voyage	–	2,6	–	1,4	2,6	53,8
Fonds d'assurance parentale**	–	3,5	1,6	–	1,9	45,7
Fonds d'assurance-garantie administré par la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec	–	0,7	–	0,3	0,7	42,9
Total – entités du secteur public exclues du périmètre comptable qui exercent des activités de nature fiduciaire	**23,0**	**9 855,8**	**4 786,2**	**1,7**	**5 092,6**	**48,5**
	Total du PCAA 9 878,8		**Total des moins-values 4 787,9**			

* La CDPQ fait partie du champ de compétence du Vérificateur général du Québec. Elle n'apparaît pas sur une ligne distincte de ce tableau puisque l'incidence du PCAA qu'elle détient et qu'elle a attribué à ses déposants est déjà reflétée dans la colonne B des tableaux 1 et 2.

** Les données proviennent des états financiers vérifiés au 31 décembre 2007 et 2008.

4.14 Commentaires du ministère des Finances

« De l'avis du ministère, l'utilisation d'un concept non prescrit par les normes de certification de l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA) pour le secteur public, à savoir les " entités comprises dans le champ de compétence du Vérificateur général ", risque de créer de la confusion dans la population et chez les parlementaires sur la véritable situation financière du gouvernement à l'égard du PCAA et constitue un précédent inapproprié pour l'avenir.

« Le Vérificateur général reconnaît que le gouvernement présente, conformément aux PCGR, l'évolution de la restructuration du PCAA et les incidences de celui-ci pour les entités incluses dans son périmètre comptable. Ces entités détiennent 3,4 milliards de dollars de PCAA au 31 mars 2009 et des moins-values de 1,6 milliard sont attribuables à ces placements. Les risques du gouvernement se limitent exclusivement à ces montants.

« Cependant, en introduisant le concept " d'entités comprises dans le champ de compétence du Vérificateur général ", certains lecteurs du rapport du Vérificateur général pourraient croire que le gouvernement est exposé à la totalité du PCAA détenu par ces autres entités, ce qui n'est pas le cas. »

Signification du logo

Un édifice bien reconnaissable, le Parlement, où siège l'Assemblée nationale, autorité de qui le Vérificateur général tient sa mission et à qui il rend compte.

Trois traits dynamiques, illustrant à la fois :

- les trois types de vérifications réalisées par son personnel, à savoir la vérification financière, celle de la conformité avec les lois, les règlements, les politiques et les directives ainsi que la vérification de l'optimisation des ressources ;
- les trois éléments qui sont examinés lors des travaux en matière d'optimisation des ressources : l'économie, l'efficience et l'efficacité ;
- les trois domaines – social, économique et environnemental – liés aux enjeux concernant le développement durable.

Véritable signe distinctif, le logo du Vérificateur général illustre bien que cette institution, en constante évolution, vise à seconder les élus dans leur volonté d'assurer la saine gestion des fonds publics, au bénéfice des citoyennes et citoyens du Québec.

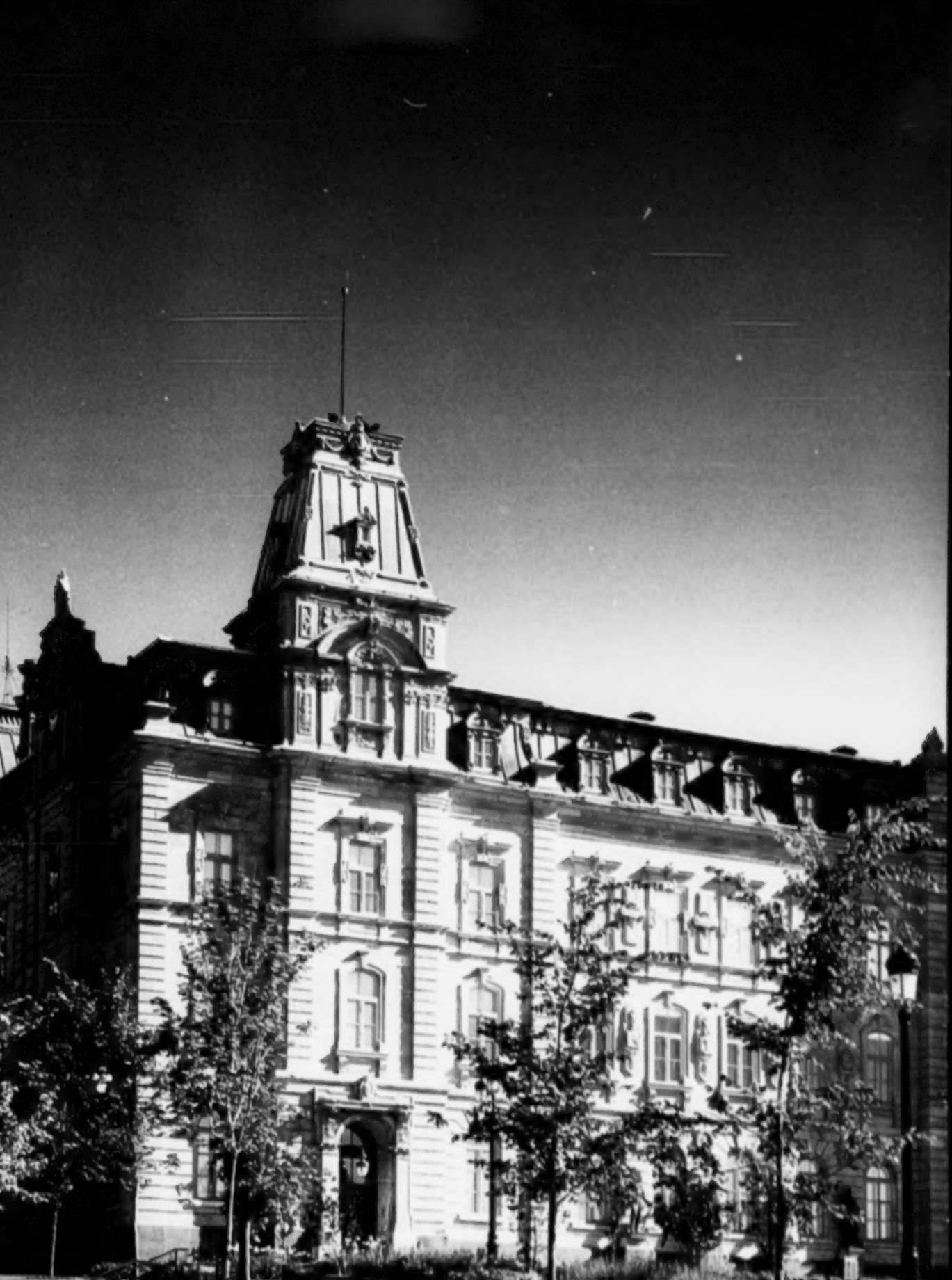
Cette publication
est rédigée par le

Québec
750, boulevard Charest Est, bureau 300
Québec (Québec) G1K 9J6
Tél. : 418 691-5900 • Téléc. : 418 644-4460

Montréal
770, rue Sherbrooke Ouest, bureau 1910
Montréal (Québec) H3A 1G1
Tél. : 514 873-4184 • Téléc. : 514 873-7665

Internet
Courriel : verificateur.general@vgq.qc.ca
Site Web : http://www.vgq.qc.ca

Le rapport est disponible dans notre site Web.

Protection des droits de propriété intellectuelle du Vérificateur général du Québec
Quiconque peut, sans autorisation ni frais, mais à la condition de mentionner la source, reproduire sous quelque support des extraits tirés de ce document, sauf s'il le fait à des fins de commercialisation. Dans ce cas, une autorisation préalable doit être obtenue auprès du Vérificateur général.

Dépôt légal – 1er trimestre 2010
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISBN 978-2-550-58229-8